Das Saargebiet

Eine staats- und völkerrechtliche Untersuchung

Inaugural-Dissertation

zur Erlangung der Würde eines

Doktors der Rechtswissenschaft

der Rechts- und Staatswissenschaftlichen Fakultät

der Vereinigten Friedrichs-Universität

Halle-Wittenberg

vorgelegt von

Edwin Schramm

Gerichtsreferendar in Berlin

1932

Dissertationsdruckerei und -Verlag Konrad Triltsch, Würzburg

Berichterstatter:

Professor Dr. Fleischmann.

R. UNIV.
BIBLIOTHEEK
LEIDEN

Inhaltsverzeichnis.

Seite

Einleitung.

A. Die Saargebietsverhältnisse im allgemeinen 1
B. Die Entstehung des Saarstatuts 2
1) Die einseitigen Verhandlungen zwischen den alliierten und assoziierten Mächten 2
2) Die Verhandlungen zwischen Deutschland und den alliierten und assoziierten Mächten 5

I. Abschnitt.

Die Rechtsordnung im Saargebiet auf Grund der Bestimmungen des V. V. 7
§ 1 Inhalt und Zweck des Saarstatuts 7
§ 2 Auslegung der Saargebietsbestimmungen und Auslegungsrecht der Regierungskommission 11
§ 3 Die Treuhandverpflichtung des Völkerbundes . . . 14
§ 4 Abgrenzung des Gegenstandes der Untersuchung . 17

II. Abschnitt.

Die Lehrmeinungen über die staats- und völkerrechtliche Stellung des Saargebietes und der juristische Staatsbegriff . 19
§ 5 Die Konstruktionsversuche zur Erklärung der Saargebietsverhältnisse 19
§ 6 Der juristische Staatsbegriff 22

III. Abschnitt.

Die Frage nach der Souveränität 28
§ 7 Die Souveränität als notwendiges Merkmal des Staates 28
§ 8 Das Subjekt der Souveränität und das Verhältnis der Staatsgewalt zur Rechtsordnung 30
§ 9 Die Auffassungen über die Souveränität im Saargebiet 33
1) Der Streitstand 33
2) Ist die deutsche Souveränität aufrechterhalten? . 35
3) Ist die Souveränität Deutschlands über das Saargebiet erloschen? 40
4) Die Souveränität als nudum jus 43
5) Die Vertragsbestimmungen 45

Seite

IV. Abschnitt.

Die Lösung der Frage nach der Souveränität 48
§ 10 Der theoretische Ausgangspunkt 48
§ 11 Die Rechtsordnung im Saargebiete ist ihrem Inhalte nach eine staatliche Rechtsordnung 49
1) Das Gesetzgebungsrecht der Regierungskommission 49
2) Die Verwaltung und Justiz im Saargebiet . . . 54
a) Die Verwaltung 54
b) Die Justiz 55
3) Keine Möglichkeit für Deutschland, Hoheitsrechte im Saargebiet auszuüben 58

V. Abschnitt.

Die Rechtsordnung im Saargebiet ist eine abgeleitete, zeitlich begrenzte, und daher nicht souveräne Rechtsordnung . . . 62
§ 12 Souveränität als Unbeschränkbarkeit und Fähigkeit der Selbstorganisation 62
§ 13 Entstehung und nicht Weiterableitbarkeit der Saarrechtsordnung 65
§ 14 Der zeitliche Verzicht Deutschlands 67
§ 15 Die Unabdingbarkeit des Saarstatuts 68
§ 16 Staat und Zeit 69
§ 17 Übereinstimmung des gefundenen Ergebnisses von der fortbestehenden deutschen Souveränität mit der Praxis 71

VI. Abschnitt.

Staatsgebiet und Staatsvolk 72
§ 18 Das Saarterritorium ist deutsches Staatsgebiet geblieben 72
1) Der Streitstand 72
2) Die normative Bedeutung des Staatsgebietes . . 73
§ 19 Die Saarbevölkerung ist kein Staatsvolk im juristisch-normativen Sinne 73
1) Staatsvolk und nationales Volkstum 73
2) Die juristisch-normative Bedeutung der Staatsangehörigkeit und die Staatsangehörigkeitsverhältnisse im Saargebiet 74
3) Die „Eigenschaft als Saareinwohner" neben der deutschen Staatsangehörigkeit des Saarbewohners 78

VII. Abschnitt.

§ 20 Das Saargebiet ist kein völkerrechtlich anerkannter Staat 80

Seite

VIII. Abschnitt.

Die Stellung des Saargebietes gegenüber Deutschland . . . 85
§ 21 Keine Staatsservitut zu Lasten Deutschlands . . . 85
§ 22 Rechtsfigur „sui generis" unter Annäherung an die friedliche Okkupation des Völkerrechts 88
§ 23 Die Rechtsnatur der zwischen der Saarregierung und dem deutschen Reiche abgeschlossenen Verträge . . 92

IX. Abschnitt.

§ 24 Die Stellung des Saargebietes gegenüber Frankreich 94

X. Abschnitt.

Die Regierungsform und die Stellung des Völkerbundes im Saargebiet 95
§ 25 Die Regierungsform im Saargebiet 95
§ 26 Die Stellung des Völkerbundes 97

XI. Abschnitt.

Die Volksabstimmung im Saargebiet 101
§ 27 Die Berechtigung zur Teilnahme an der Abstimmung 101
§ 28 Die Entscheidung des Völkerbundes 103

Anhang:

1. Instruktionen des Völkerbundrates für die Regierungskommission des Saargebietes vom 13. 1. 1920 105
2. Verordnung betr. die Errichtung 1. eines Landesrates, 2. eines Studienausschusses 107
3. Verordnung der Regierungskommission des Saargebietes über die Eigenschaft als Saareinwohner 111
4. Das Beamtenstatut und Abkommen zwischen Deutschland und der Regierungskommission vom 21. 12. 1925 113

Schrifttum.

Allot, A.: Le Bassin de la Sarre. Organisation politique et administrative. Finances. Donanes. Nancy-Paris-Straßbourg 1924. (Le Bassin de la Sarre).

Andres, O.: Grundlagen des Rechts im Saargebiet. („Völkerrechtsfragen", herausgegeben von H. Pohl und M. Wenzel, 13. Heft). Berlin 1926. (Grundlagen).

— Zur Rechtslage im Saargebiet. Deutsche Juristenzeitung (D.J.Z.) 1927 S. 793 ff.

Baker, R. St.: Woodrow Wilson and World Settlement. 3 Vol. New York 1922/23. Übersetzt von K. Thesing, 3 Bände. Leipzig 1923/24.

Bergemann, E.: Die Gesetzgebung im Saargebiet. (Staatsbürger Bibliothek Heft 123/24). M.-Gladbach 1924.

Biesel, E.: Die völkerrechtliche Stellung des Saargebietes. (Frankfurter Abhandlungen zum modernen Völkerrecht, Heft 15.) Leipzig 1929.

Bisschop, W. R.: The Saar Controversy (The Grotius Society Publications Nr. 2) London 1924.

Bindewald, K.: Das Aufwertungsrecht des Saargebietes. In: D.J.Z. 1928. S. 1582 ff.

Birkenhead: International Law. 6 th-Edition, London u. Toronto 1927.

Boehm, M.: Die deutschen Grenzlande. Berlin 1925.

Bourgeois, L.: L'oeuvre de la Société des Nations. 1920—23. Paris 1923.

Britten, F.: Die Treuhänderschaft des Völkerbundes gegenüber dem Saargebiet. Diss. Münster 1923.

v. Bülow, B. W.: Der Versailler Völkerbund. Eine vorläufige Bilanz Berlin-Stuttgart-Leipzig 1923.

Burgess: Political Science and Comparativ. Constitut. Law. Boston und London 1891.

Coursier, H.: Le Statut International du Territoire de la Sarre. (Thèse) Paris 1925.

Donald, Sir R.: A danger spot in Europe and its government by the League of Nations, London 1925.

Duguit: Traité de Droit International, Paris 1911.

Eichhorn, F.: Die zollrechtliche Stellung des Saargebietes auf Grund des Versailler Vertrages. (Zollrechtl. Schriften, Heft 1) Berlin 1928.

Eisel: Die Rechtsverhältnisse der Kommunalbeamten im Saargebiet insbesondere ihrer Rechtsansprüche. In: Rundschau für Kommunalbeamte, 34. Jahrgang. Nr. 34, S. 507 ff.

Esmein, A.: Eléments de droit constitutionel français et comparé. Paris 1914.

Fischer, E. W.: Die Verhandlungen über die Saarfrage auf der Pariser Friedenskonferenz (Schriftenreihe der Preußischen Jahrbücher Nr. 17) Berlin 1924.

Feder, E.: Das Märchen von den 150 000 Unterschriften. In: Europäische Staats- und Wirtschaftszeitung 1. Jahrgang (1921) S. 488 ff.

Fleischer: Französische Schulpolitik im Saargebiet. In: Europäische Staats- und Wirtschaftszeitung 6. Jahrgang 1921, S. 468 ff.

Fleischmann: Völkerrechtsquellen, Halle 1905.

— „Kolonialmandate" in: Mitteilungen der deutschen Gesellschaft für Völkerrecht. Heft 6. 1925. Berlin, C. Heymann Verlag.

— Gutachten zu Art. 297 L'obligation imposée à l'Allemagne de réparer les conséquenoes des mesures prises par elle en territoire ennemi occupé. Berlin 1922. Verlag von O. Birkmann. Im Buchkandel nicht erschienen.

Frank, R.: Die staats- und völkerrechtliche Stellung des Saargebietes. In: „Archiv des öffentlichen Rechts", 1922 Band 43 S. 1 ff.

— Artikel Versailler Frieden (Das Saargebiet) im „Wörterbuch des Völkerrechtes und der Diplomatie", herausgegeben von K. Strupp, Berlin und Leipzig 1926. S. 128 ff.

Fauchille, P.: Traité de droit international public. 3 Tomes. Paris 1921—1926.

Gass: Das saarländische Wucherstrafrecht. Diss. Bonn 1926.

Giersberg, W.: Die Saarlüge. Verlag Geschäftsstelle „Saarverein" Berlin 1925.

— Die staatsrechtlichen Grundlagen des Saargebietes. In: Saar-Wirtschaftszeitung 1920 Nr. 22 S. 356 ff. u. Nr. 23 S. 381 ff.

— Die Rechtsentwicklung im Saargebiet. In: Juristische Wochenschrift (J.W.) 1921. S. 1406.

— Gesetzgebungsgewalt und richterliches Nachprüfungsrecht im Saargebiet. In: J. W. 1926. S. 304 ff.

Görgen, J.: Die Geschichte des Saarstatuts von Versailles. (Saarländische Zeit- und Streitfragen, 1. Heft). Saarbrücken 1925.

— Die Volksabstimmung im Saargebiet. Eine historische politische Studie. München 1927. (Volksabstimmung).

— Kompetenzregelung zwischen Völkerbundsrat und Saarregierung. Berlin 1929. (Kompetenzregelung).

Gonsiorowski: Société des Nations et Problémede la Paix. 2 Tomes. Paris 1927.

Groten, C.: Die Kontrolle des Völkerbundes über die Tätigkeit der Regierungskommission des Saargebietes, Saarbrücken 1929.

Guilleaume: Aus der deutschen Rechtsprechung über das Saargebiet. In: D.J.Z. 1927, S. 1472 ff.

— Der Begriff der doppelten Staatsangehörigkeit im § 27 des Saarstatuts im Versailler Vertr. In: D.J.Z. 1930, S. 162.

Halperin, J.: Im Saargebiet. Sonderabdruck aus der „Neuen Züricher Zeitung" vom 11. 15. 21. 24. 25. 29. Januar 1922.

Haskins, Ch. H. and Lord, R. H.: Some Problems of the Peace Conference. Cambridge 1920.

Held: Fremdverwaltetes Gebiet; Saargebiet. Im Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart 1923/24 Bd. XII, S. 328—344.

Heymann, E.: Überblick über das englische Privatrecht. In: Holtzendorff-Kohlers Enzyklopädie der Rechtswissenschaft. 2 Bd. München-Leipzig-Berlin 1914 S. 281 ff.

Hatschek, J.: Englisches Staatsrecht. (Handbuch des öffentlichen Rechts. 4 Bde.) Tübingen 1905.

— Völkerrecht als System rechtlich bedeutsamer Staatsakte. Leipzig und Erlangen 1923.

Heller: Die Souveränität. Berlin und Leipzig 1927.

Hofmann, W.: Die arbeitsrechtlichen Aufgaben bei der Wiedervereinigung des Saargebiets mit dem Deutschen Reiche. In: Arbeitsrecht. Zeitschrift für das gesamte Dienstrecht der Arbeiter, Angestellten und Beamten, Nov. 1929 Heft 11 S. 609 ff.

Hofmannsthal, E.: Saarurteile. In. J. W. 1931, S. 1931.

v. Horstig: Sind die zwischen Waffenstillstand und Friedensschluß erlassenen deutschen Gesetze und Verordnungen im Saargebiet anwendbar? In: D.J.Z. 1925, S. 1574.

Isay, E.: Die Erhebung neuer Steuern im Saargebiet. In: Saar-Wirtschaftszeitung 1920, S. 452 ff.

Isay, Rud.: Die privaten Rechte und Interessen im Friedensvertrag, Berlin 1923.

Jellinek, G.: Allgemeine Staatslehre. Berlin 1914.

Katsch, H.: Regierung und Volksvertretung im Saargebiet. Leipzig 1930.

Kloevekorn, F.: Die Saargebietsfrage. In: Rheinische Schicksalsfragen. Schriftenreihe herausgegeben von Paul Rühlmann. Schrift 27/28. Berlin 1929.

Kelsen, H.: Hauptprobleme der Staatsrechtslehre, entwickelt aus der Lehre vom Rechtssatz. Tübingen 1923.

— Das Problem der Souveränität und die Theorie des Völkerrechts. Tübingen 1928.

— Der soziologische und der juristische Staatsbegriff. Tübingen 1922.

— Allgemeine Staatslehre. Berlin 1925.

— „Souveränität". In: Strupps Wörterbuch des Völkerrechts und der Diplomatie. Bd. 2.

Krabbe, H.: Die moderne Staatsidee. 1919 (Haag).

Kremer, F.: Die rechtliche Stellung des Saargebietes nach Maßgabe des Versailler Friedensvertrages. Würzburg 1921.

Lietzmann, H.: Die Strafrechtspflege im Saargebiet. Borna-Leipzig 1928.

v. Liszt-Fleischmann: Das Völkerrecht 12. Auflage. Berlin 1925.

Lüttger: Das Recht der freien Meinungsäußerung im Saargebiet. In: D.J.Z. 1926 S. 643 ff.

— Das Saargebiet, die Grundzüge seiner Rechtsstellung. In: Zeitschrift für Völkerrecht, herausgegeben von Fleischmann und Strupp. XIV. Band, Heft 2. Breslau 1927. S. 215—236.

Meier, B.: Der Staatsangehörige und seine Rechte, insbesondere seine Vermögensrechte im System des Völkerrechts. Schriften des Instituts für Wirtschaftsrecht an der Universität Jena. Nr. 6, Jena 1927.

Meinecke, F.: Der „historische" Anspruch Frankreichs auf das Saargebiet. In: Europäische Staats- und Wirtschaftszeitung, 4. Jahrgang 1919, S. 386 ff.

Mezger, E.: Die Auslegung des Versailler Friedensvertrages. (Völkerrechtsfragen Heft 12) Berlin 1926.

Meyer-Anschütz: Lehrbuch des deutschen Staatsrechts. München 1919.

Molenbroek, P.: Das Saargebiet unter der Herrschaft des Völkerbundes. In: Süddeutsche Monatshefte. Juni 1925.

Osborne, S.: The Saar Question. A disease spot in Europe. London 1923.

Oncken, H.: Historische Beleuchtung der Ansprüche Frankreichs auf das Saargebiet. In: „Die Woche". Heft 10 vom 8. März 1919.

Oppenheim, L.: International Law. Vol. 1. London 1920.

Priou, J.: L'organisation politique et économique du Territoire de la Sarre. (Thèse) Paris 1921.

— Le Territoire de la Sarre. Etudes politiques et économiques. Nancy-Paris-Cherbourg 1923.

v. Przychowsky: Das Ausgleichsverfahren des Versailler Vertrages und das Saargebiet. In: D.J.Z. 1926. S. 1338 ff.

Redslob, R.: Le Statut International de la Sarre. In: Revue de Droit International, Oktobre-décembre 1925. p. 283 ff.

Robin, R.: Des occupationsmilitaires endehors des Occupations de Guerre, Paris (Sirey) 1913.

v. Roenne, J.: Das Saarbeckenabkommen. Frankfurt 1920.

Russel, F. M.: The international Government of the Saar. (University of California Publications, Vol. 1 Nr. 2, P. 113 ff.) Berkeley, California 1926.

Sander: Alte und neue Staatsrechtslehre. In: Zeitschrift für öffentliches Recht. 2. Bd. 1921.

Simons, W.: Die Belastung der deutschen Souveränität durch die fremden Kommissionen. Berlin 1920.

Stegemann, H.: Rettet das Saarland. Berlin 1919.

Stäglich: Die Zwangsvollstreckung von zivilrechtlichen Entscheidungen deutscher Gerichte im Saargebiet. In: J. W. 1926. S. 28/30.

Strupp, K.: Theorie und Praxis des Völkerrechts. Berlin 1925.

— Grundzüge des positiven Völkerrechts. Bonn 1928.

v. Stumm, Günther Braun v.,: Das Saargebiet des Friedensvertrages von Versailles. Diss. Erlangen 1928.

Schätzel, W.: Der Wechsel der Staatsangehörigkeit infolge der deutschen Gebietsabtretungen. Nachtrag. Berlin 1922.

Staatslexikon, herausgeg. v. Herm. Sacher, 4. Bände, Freiburg 1931, Saargebiet S. 1126 ff.

Schücking, W.: Deutschlands Recht auf das Saargebiet. In: Europäische Staats- und Wirtschaftszeitung, Berlin 4. Jahrgang S. 422 ff.

— Rechtsstellung der Saarbeamten. In: D.J.Z. 1925, S. 286 ff.

Schücking und Wehberg: Die Satzung des Völkerbundes; Berlin 1921 und 1924.

Schulz, M.: Le territoire de la Sarre et le Grand Duché de Luxembourg. In: L'Illustration économique et financière, Supplément au numéro du 20. 8. 1921.

Schultze, A.: Treuhänder im geltenden bürgerlichen Recht. In: Jherings Jahrbüchern für die Dogmatik des bürgerlichen Rechts. Band 43. Jena 1901.

Schmitt, C.: Politische Theologie. München und Leipzig 1922.

v. Tann-Rathsamhausen: Die staats- und völkerrechtliche Stellung des Saargebietes unter besonderer Berücksichtigung der Praxis der Regierungskommission. Diss. Frankfurt 1925.

Tardieu, A.: La Paix. Paris 1921.

Temperley, H. W. V.: A History of the Peace Conference of Paris. Vol. I u. II. London 1920—1922.

Vezenski: Saargebiet. In: Auslandsrecht. Blätter für Industrie und Handel; Verlag Berlin 1922, Nr. 7 S. 213 ff.

Voigt: Saargebiet. In: R. v. Bitters Handwörterbuch der Preußischen Verwaltung. 3. Aufl. 1926. II. Band, S. 516 ff.

Wehberg, H.: Saargebiet. Die staats- und völkerrechtliche Stellung des Saargebietes. (Staatsbürger Bibliothek, Heft 116). München-Gladbach 1924.

Wündisch, F.: Die Rechts- und Wirtschaftsverhältnisse des Saargebietes. In: Zentralblatt für das besetzte Rheinland. Jahrgang 1, Nr. 3 S. 48 ff.; Nr. 4 S. 71 ff.; Nr. 5 S. 17 ff. N. 8 S. 170 ff.

Welsch: Die Verordnung der Regierungskom. betr. d. Eigensch. als Saareinwohner. In: Zeitschrift für das Heimatwesen, 1931, S. 206 ff.

Zschucke, O. Th. L.: Zur Rechtsnatur des Beamtenverhältnisses der Saarbeamten. Im Beamtenjahrbuch (Berlin) Juniheft 1928. S. 83 ff.

Entscheidungen des Reichsgerichts in Zivilsachen (R.G.)

Entscheidungen des Reichsgerichts in Strafsachen (R.G.S.)

Entscheidungen des Obersten Gerichtshofes und des Oberverwaltungsgerichtes des Saargebietes in Saarlouis. 4 Hefte, Februar 1923; August 1924; März 1926; August 1927.

Deutsche Juristenzeitung. (D.J.Z.)

Europäische Staats- und Wirtschaftszeitung.

Juristische Wochenschrift. (J.W.)

Le Temps. (Paris)

Saarbrücker Zeitung.

Saar-Wirtschaftszeitung. Amtl. Organ der Handelskammer zu Saarbrükken. 1920 ff.

Amtsblatt der Regierungskommission des Saargebietes, Saarbrücken 1920 ff. (Amtsblatt).

Denkschriften der politischen Parteien und Fraktionen des Landesrates des Saargebietes an den Völkerbundsrat.

Der Friedensvertrag von Versailles. Amtlicher französischer und englischer Text und amtliche deutsche Übertragung. Charlottenburg 1919.

Preußisches Justizministerialblatt.

Reichsgesetzblatt (RGBl.)

Reichstagsdrucksachen.

Die Saarinterpellation im Preußischen Landtag v. 23. Jan. 1922. Nach dem amtl. stenogr. Bericht, herausgegeben vom Südwestdeutschen Verlag München 1922.

Frankreichs Saarpolitik. Die Saarinterpellation im bayerischen Landtag am 14. und 15. Februar 1922. Süddeutscher Verlag München 1922.

Société des Nations: Documents du Conseil.

Société des Nations: Recueil des Traités et des Engagements internationaux enregistrées par le Sécrétariat.

Société des Nations: Journal Officiel (Official Journal)
Genf 1920 ff. (J.O.)

Strupp, K.: Documents pour servir à l'histoire du droit des gens. 6 Bände. Berlin 1923/24.

Das Saargebiet unter der Herrschaft des Waffenstillstandsabkommens und des Vertrages von Versailles. Weissbuch über das Saargebiet, herausgegeben vom auswärtigen Amt. Berlin 1921. (Weissbuch, Dt. Weissbuch). .

Einleitung.

A. Die Saargebietsverhältnisse im Allgemeinen.

Das Saargebiet war vor dem Inkrafttreten des Versailler Friedensvertrages kein selbständiges politisches Gebilde innerhalb des deutschen Reiches. Es gehörte mit seinen preußischen Kreisen und Rumpfkreisen Saarbrücken, Saarlouis, Merzig, Ottweiler, St. Wendel zur preußischen Rheinprovinz, und mit den Bezirk- oder Teilbezirksämtern Bließ-Kastel und Homburg zu der bayerischen Rheinpfalz. Der gesamte Raumumfang beträgt 1881 qkm mit etwa 781 000 Einwohnern. Das entspricht einer Bevölkerungsdichte von 419 Einwohnern auf den qkm [1]). Bis zum Weltkriege hat es keine Saarfrage gegeben [2]). In tausendjähriger Geschichte war das Saargebiet mit Deutschland verbunden. Zwar hat es zweimal im Laufe der Geschichte unter französischer Herrschaft gestanden, aber beide Male waren es gewaltsame Besetzungen gegen den Willen der derzeitigen Fürsten von Saarbrücken und der reindeutschen Bevölkerung [3]).

Saarlouis und Umgebung ist 1697 an Frankreich abgetreten worden und hat bis 1815 unter französischer Herrschaft gestanden. Der Kreis Saarbrücken mit Saarbrücken, der Hauptstadt des Saargebietes, gehörte von 1680 bis 1697 und von 1792 bis 1815 tatsächlich zu Frankreich [4]).

Während der zweiten Besetzung fanden im Jahre 1802 und 1806 Abstimmungen bezügl. der französischen Staatsform statt [5]). Hieraus kann aber kein Rückschluß für den Willen der Bevölkerung zur Zugehörigkeit an Frankreich gezogen werden. Mit Recht weist Oncken [6]) darauf hin, daß in Brüssel, Antwerpen, Turin, Gent usw. damals Abstimmungen über

---

[1]) Vgl. F. Kloevekorn, Die Saargebietsfrage in Rhein. Schicksalsfragen. Schriftenreihe herausgeg. v. Paul Rühlmann 1929 S. 102 ff. Staatslexikon herausgeb. v. Herm. Sacher, 4 Bände Freiburg 1931, Saargebiet S. 1126 ff.

[2]) Das erkennt auch Osborne an: R The Saar Question, London 1923 p. 12.

[3]) Bisschop: The Saar Controversy, London 1924, p. 2 ff. Aufsatz von Herbert Stegemann: Rettet das Saarland, Berlin 1919 Anhang S. 34 ff.; Beschluß der Bürgerschaft von Saarbrücken und St. Johann aus dem Jahre 1815.

[4]) Vergl. Görgen: Die Geschichte des Saarstatuts von Versailles S. 61 und W. Schücking: Deutschlands Recht auf das Saargebiet in Europ. Staats- und Wirtsch.-Ztg., Berlin. 4. Jahrg. S. 422.

[5]) Vergl. Görgen: Volksabstimmung im Saargebiet, S. 8 ff.

[6]) Geschichte der linksrheinischen Gebietsfragen in „die Woche" vom 8. 3. 1919 Nr. 10.

dieselben Fragen stattgefunden hätten, und daß deshalb die Vornahme dieser Abstimmungen im Saargebiet keinesfalls als Argument für den damaligen, geschweige denn den heutigen Willen der Bevölkerung, unter der französischen Herrschaft zu bleiben, gedeutet werden könne.

Die beiden gewaltsamen Besetzungen genügten aber für Frankreich, auf der Pariser Friedenskonferenz zwischen den alliierten und assoziierten Mächten von den „historischen Ansprüchen" Frankreichs auf das Saargebiet zu sprechen. Dagegen wandte sich scharf aber zutreffend Meinecke [7]), indem er ausführt, daß man die Geschichte zum Archiv für winkeladvokatorische Willkür und Unverschämtheit entwürdiget, wenn man beliebige Grenzbildungen und Staatsverträge früherer Jahrhunderte ausgräbt, um heutige Gebietswünsche damit zu begründen. Mit demselben Rechte könnte Frankreich ja auch das gesamte linke Rheinufer, Hamburg, Lübeck, Belgien, Pyrmont und Genua, die sämtlich einmal dem französischen Staate angehört hätten, für sich beanspruchen.

Entsprechend ihrer deutschen Geschichte sind die Bewohner des Saargebietes nach Sitte, Abstammung, Kultur und Sprache [8]) rein deutsch zu nennen. Zur Zeit des Abschlusses des Waffenstillstandes gab es im Saargebiet kaum hundert Einwohner, die ihrer Gesinnung nach als Franzosen anzusehen waren. Die Behauptung Clemenceaus im Jahre 1919, daß von den etwa 780 000 Saareinwohnern ungefähr 150 000 Franzosen seien, die in einer an die französische Regierung gerichteten Adresse um Anschluß des Saargebietes an Frankreich gebeten hätten, ist durch die Geschichte als Unwahrheit gebrandmarkt.

Die wirtschaftliche Bedeutung des Saargebietes liegt in dem reichen Kohlenvorkommen und der hochentwickelten Industrie.

Frankreich als Besitzer der benachbarten lothringischen Eisengruben hatte — abgesehen von der von ihm stetig betriebenen Rheinpolitik — ein wirtschaftliches Interesse daran [9]), Kohle und Eisen in seiner Hand zu vereinigen und sich damit ein starkes Industriezentrum zu schaffen.

B. Die Entstehung des Saarstatuts.

1. Die einseitigen Verhandlungen zwischen den alliierten und assoziierten Mächten.

Obwohl Frankreich nach außen hin in seinen Kriegszielen die Annexion des Saarbeckens (Regierungserklärung vom 31. 12. 16 und 11. 1. 17,

[7]) Prof. Meinecke Der „historische" Anspruch Frankreichs auf das Saargebiet in europ. Staats- u. Wirtschaftszeit. 4. Jahrg. S. 386 ff.

[8]) Vergl. Bülow: Der Versailler Völkerbund. Eine vorläufige Bilanz. S. 417: Die deutsch-französische Sprachgrenze beginnt erst 50 km weiter westlich.

Die letzte öffentliche Statistik von 1910 zeigt für den preußischen, bei weitem überwiegenden Teil des Saargebietes folgendes Bild: Von 571 690 Einwohnern sprachen 568 096 (99,36%) deutsch, 342 französisch, die übrigen andere Sprachen.

[9]) Erzberger: Frankreichs Hunger nach dem Saargebiet in Europ. Staats- u. Wirtschaftsztg., 4. Jahrg. S. 381 ff.

Kammererklärung vom 5. und 6. 6. 17) nicht proklamiert hatte[10]), trat es auf der Friedenskonferenz mit der Forderung auf Wiederherstellung der Grenzen des Jahres 1815, d. h. mit der Forderung auf Einverleibung des Saargebietes hervor.

Offizielle Quellen über den Gang der geheimen Saarverhandlungen auf der Pariser Konferenz liegen uns nicht vor, da die Archive der beteiligten Mächte bislang nicht geöffnet worden sind. Doch läßt sich aus dem Werke von A. Tardieu[11]) aus dem besonderen, dem Gang der Saarverhandlungen gewidmeten Kapitel, zu dessen Ergänzung das Werk des Pressechefs Wilsons, des Amerikaners Baker[12]), sowie die Sessionsberichte des amerikanischen Kongresses im August 1919 heranzuziehen sind, ein genaues Bild von den Verhandlungen gewinnen[13]).

Die Franzosen überreichten Mitte März 1919 Wilson und Lloyd George eine Denkschrift[14]), in der auf Grund der oben erwähnten geschichtlichen Ansprüche Frankreichs auf das Saargebiet und als Ausgleich für die von den deutschen Besatzungstruppen zerstörten nordfranzösischen Kohlengruben die Annexion des Saarkohlenbeckens gefordert wurde. Sowohl Wilson als auch Lloyd Georg lehnten dieses Ansinnen ab. Lloyd George wollte lediglich zu einer Übereignung der Kohlengruben an Frankreich und zu einer Autonomie des Saargebietes seine Zustimmung geben. Wilson dagegen verweigerte im Hinblick auf die 14 Punkte, in denen er die Bedingungen für einen Weltfrieden aufgestellt hatte, seine Zustimmung sowohl zu einer Annexion wie auch zu einer Autonomie des Saarbeckens, da beide Regelungen dem Selbstbestimmungsrecht der Völker widersprächen. Nur für den entstandenen Kohlenausfall wollte er Frankreich Ersatz gewähren und zwar bis zu dem Zeitpunkte der Wiederherstellung der nordfranzösischen Kohlengruben. Es sollte kein zweites Elsaß-Lothringen geschaffen werden.

Gegenüber dieser kategorischen Ablehnung der französischen Ansprüche durch Wilson wies Clemenceau darauf hin, daß die „150 000 Saarfranzosen", die sich mit einer Adresse an Frankreich gewendet hätten, auch ein Recht auf Berücksichtigung ihrer Nationalität hätten, ebenso gut

---

[10]) Das Geheimabkommen vom 14/2. 1917 mit Rußland, wonach Frankreich freie Hand im Westen zugesichert war, vornehmlich auch die Saarannexion ihm zugebilligt war, kann außer Betracht bleiben, da Rußland einmal nicht Konferenzteilnehmer war und außerdem das Geheimabkommen keine offizielle Kriegszielerklärung darstellte. Vergl. den auszugsweisen Abdruck bei Temperley: A History of the Peace Conference of Paris, Vol. 1, appendix II, p. 429 ff.

[11]) Andre Tardieu: La Paix, Paris 1921 chap. 8 (La Sarre), p. 277 ff.

[12]) Baker: Woodrow Wilson and World Settlement, übersetzt von k. Thesing, 3 Bände, Leipzig 1923, vol. II. S. 72 ff.

[13]) Haskins and Lord; Some problems of the Peace Conference, p. 132, 146, 149;
Eine Zusammenstellung findet sich bei Fischer: Die Verhandlungen über die Saarfrage auf der Paris. Friedenskonf. Pr. Jahrbücher Nr. 17; Berlin 1924 und bei Görgen: Geschichte des Staarstatuts, insbes. S. 40 ff. Die Entstehungsgeschichte wird ferner übereinstimmend bei den meist. Saarschriftst. erörtert.

[14]) Abgedruckt bei Tardieu, p. 279 ff., und Weissbuch, S. 1 ff.

wie die Tschechen und Polen, die auf Grund des Selbstbestimmungsrechts der Völker ihre Unabhängigkeit wiedergewonnen hätten[15]). Doch erkannte Clemenceau, daß Frankreich mit seiner Forderung auf eine offene Annexion auf keinen Fall durchdringen würde.

In einer auf diese Erkenntnis gestützten Note versuchte Clemenceau eine versteckte Annexion dadurch zu erreichen, daß er in dieser neuen Note vom 29. 3. 1919 das Eigentum an den saarländischen Kohlengruben für Frankreich verlangte, und zur Vermeidung von Differenzen zwischen der preußischen oder deutschen Regierung und Verwaltung die Schaffung eines wirtschaftlichen und politischen Sonderregimes unter der Obhut des Völkerbundes erstrebte, wobei die deutsche Staatsangehörigkeit der Saarbewohner aufrecht erhalten bleiben sollte, Frankreich aber das Gebiet militärisch besetzen und über die Lokalverwaltung ein Aufsichts- bezw. ein Vetorecht erhalten sollte. Nach 15 Jahren sollte eine Volksabstimmung erfolgen.

Wilson lehnte zunächst auch diesen Vorschlag mit der Begründung ab, er habe kein Recht, eine Bevölkerung gegen deren Willen zu einem anderen Staate zu schlagen oder ein Sonderregime zu schaffen. Es wurde zunächst eine Kommission eingesetzt, die einen Entwurf bezgl. der Übertragung der Kohlengruben anfertigen sollte. Auf französisches Drängen wurde dem von dieser Kommission verfaßten Entwurf der Zusatz hinzugefügt, daß ein politisches und administratives Sonderregime unumgänglich notwendig sei. Wilson wollte aber außer der Übertragung des Eigentums an den Kohlengruben an Frankreich keine weiteren Zugeständnisse mehr machen. Um seiner Ansicht den nötigen Nachdruck zu verleihen, befahl er den Dampfer Washington zu seiner Heimreise nach Amerika bereitzustellen.

Um einen Abbruch der Friedenskonferenz zu verhindern, lenkten die Franzosen nunmehr ein. In einem Artikel des Temps vom 8. 4. 1919 wurde der Verzicht auf die Grenzen des Jahres 1814, mit anderen Worten ein Verzicht auf die verschleierte oder offene Annexion des Saargebietes ausgesprochen.

Auf diesen Artikel des Temps hin wurden am Nachmittag des 8. 4. 1919 die Verhandlungen wieder aufgenommen. Frankreich stellte als Verhandlungsbasis die Schaffung eines selbständigen Saarstaates unter französischem Einfluß und unter Eingliederung in das französische Zollsystem auf, gegebenenfalls die Übertragung der deutschen Souveränität auf den Völkerbund unter Übertragung eines Mandats an Frankreich und einer Volksabstimmung nach 15 Jahren über das endgültige Schicksal des Saargebietes. Wilson verwarf auch diesen Vorschlag und schlug seinerseits die Schaffung einer Schiedskommission vor, die bei Streitigkeiten wegen der Ausbeutung der Kohlengruben mit deutschen Behörden entscheiden

---

[15]) Eine solche Adresse ist im Saargebiet nicht bekannt geworden. Das Geheimnis um diese Adresse der „150 000 Saareinwohner" ist nie vollkommen erhellt worden, und wird wohl das Geheimnis derjenigen, die die Adresse überbracht haben, bleiben. Vergl. hierzu „Die Saarlüge" von Giersberg, Verlag Geschäftsst. Saarverein, insbesondere S. 9 ff.; E. Feder in europ. Staats- und Wirtschaftsztg. 6. Jahrg.: Das Märchen von den 150 000 Unterschriften, S. 488 ff.

sollte. Er wollte weder eine Suspendierung der deutschen Souveränität noch ein Mandat an Frankreich zulassen. Die französische Kommission war aber zu einem Nachgeben nicht bereit. Tardieu arbeitete in der Nacht vom 8. zum 9. 4. 1919 eine neue Note aus, in der sich Frankreich dem ursprünglichen Plane Lloyd Georges (vergl. oben S. 3) anschloß, wonach aus dem Saargebiet ein unabhängiges Territorium unter der Autorität des Völkerbundes mit Zollanschluß an Frankreich geschaffen werden sollte, mit der Ergänzung, daß eine Schiedskommission Zweifelsfragen entscheiden und eine Abstimmung nach 15 Jahren vorgenommen würde.

Diese neue Note bildete die Verhandlungsgrundlage für die Sitzung vom 9/4. 1919. Lloyd George stimmte dem französischen Vorschlage zu. Aber auch Wilson hatte einen neuen Vorschlag ausgearbeitet: seine Schiedskommission hatte er in eine Verwaltungskommission umgewandelt. Jedenfalls bedeutete sein Vorschlag eine Annäherung an die französischen Wünsche. Tardieu stellte darauf die 3 Fragen an Wilson, von welchen die erste, die Frage nach der deutschen Souveränität, die heißestumstrittene des ganzen Saarproblems geworden ist. Wilson bejahte sämtliche drei Fragen:

1) ob die deutsche Souveränität suspendiert sein sollte,

2) ob das Wahlrecht zum deutschen Reichstage für die Bewohner des Saargebietes — deren Staatsangehörigkeit unberührt bleiben solle — ruhe,

3) ob der Regierungskommission das Beamtenernennungs- und abberufungsrecht zustehe.

Tardieu, Haskins und Morley, mehr Politiker als zur Behandlung internationaler Rechtsfragen berufen [16]), arbeiteten mit einem Stab von technischen Mitarbeitern daraufhin auftragsgemäß auf der Grundlage des Verhandlungsergebnisses vom 9/4. 1919 in der Zeit von 5 Uhr nachmittags bis zum nächsten Morgen um 3 Uhr die Bestimmungen über das Saargebiet aus. Der Entwurf wurde am 10/4. 1919 dem Rat der Vier (Wilson, Lloyd George, Clemenceau, Nitti) vorgelegt und mit geringfügigen Änderungen angenommen.

2. Die Verhandlungen zwischen Deutschland und den alliierten und assoziierten Mächten.

Dieser Saarentwurf wurde im Rahmen des Friedensvertrages am 7/5. 1919 der deutschen Regierung zur Gegenäußerung überreicht. Über die Einwendungen der deutschen Regierung in ihren Noten vom 13/5., 16/5. und 29/5. 1919 [17]), in denen auf den rein deutschen Charakter des Saargebietes hingewiesen wurde, ferner darauf, daß die Grenzen des Saargebietes bei weitem die Grenzen des Kohlenvorkommens überschritten, daß ferner die zerstörten Kohlengruben Nordfrankreichs in spätestens 10 Jahren wiederaufgebaut sein würden, und daß wegen materieller In-

[16]) Noch schärfer drückt sich Sir Rob. Donald aus: A danger spot in Europe and its government by the League of Nations. London 1925, p. 30: they were not experienced framers of constitutions. They were not international jurists.

teressen nicht das Selbstbestimmungsrecht einer Bevölkerung verletzt werden dürfe, gingen die gegnerischen Mächte in ihren Antwortnoten vom 24/5. und 16/6. 1919[18]) mit der Entgegnung hinweg, daß eine besonders exemplarische Art[19]) der Wiedergutmachung habe statuiert werden müssen. Zudem bedeute die Regelung weder eine Schmälerung der Rechte der Bevölkerung, da der bestehende Gesetzeszustand aufrecht erhalten bliebe[20]), noch einen Eingriff in das Selbstbestimmungsrecht der Bevölkerung, da dieses durch die nach 15 Jahren vorzunehmende Volksabstimmung gewahrt bleibe.

Lediglich in zwei Punkten hatten die deutschen Vorstellungen Erfolg:

1. Das Saargebiet sollte nicht, wie ursprünglich vorgesehen, von Genf aus regiert werden, sondern die Regierungskommission sollte ihren Sitz im Saargebiet nehmen,

2. Nach der erstgetroffenen Regelung sollte das Saargebiet ohne weiteres dann an Frankreich fallen, wenn Deutschland nach 15 Jahren nicht imstande sein sollte, die Kohlengruben zurückzukaufen. Deutschland wies darauf hin, daß es in der Geschichte ohne Beispiel sei, wenn Angehörige eines Staates als Gegenwert für eine Summe Geldes unter eine fremde Staatsgewalt fallen würden.

Daraufhin wurde der Text der Saargebietsbestimmungen dahin geändert, daß ohne Rücksicht auf die finanzielle Regelung der Völkerbund seine Entscheidung über das fernere Schicksal des Saargebietes allein den Wünschen der Bevölkerung gemäß zu treffen habe.

Der hier gegebene kurze Überblick über die Entstehungsgeschichte des Saarstatuts zeigt, daß alle nur denkbaren Formen für die Gestaltung der Rechtsverhältnisse des Saargebietes — zur freien Ausbeutung der Kohlengruben durch Frankreich und zur angeblichen „Wahrung und Sicherstellung der Rechte der Bevölkerung" — zur Debatte gestanden haben. Ausgehend von einer offenen Annexion des Saargebietes, über die Schaffung eines selbständigen Saarstaates unter französischem Einfluß, bis zu dem ursprünglichen Wilsonschen Zugeständnis, lediglich Ersatz für den Kohlenausfall zu gewähren unter voller Aufrechterhaltung der politischen Zugehörigkeit zu Deutschland, sind alle Möglichkeiten erörtert worden. Die endlich zustande gekommene Regelung stellt daher auch kein nach einheitlichem, rechtlichen Gesichtspunkt durchgeführtes Ganzes dar, sondern sie enthält in ihrem Kompromißcharakter noch deutlich die Spuren der verschiedenen Vorschläge und Gegenvorschläge. Insbesondere tritt dieser Kompromißcharakter bei dem der Regierungskommission verliehenen Entscheidungsrecht bei Streitigkeiten zwischen Deutschland und Frankreich zutage. Eine staats- und völkerrechtliche Untersuchung der durch den V.V. geschaffenen Verhältnisse wird außerdem noch dadurch erschwert, daß neben diesen verschiedenen Elementen noch vollkommen neue Gesichtspunkte und Möglichkeiten, die in der Errichtung des Völkerbundes ihre Ursache und Bedingung finden, berücksichtigt worden sind.

---

[18]) Weissbuch S. 50 ff.
[19]) Weissbuch S. 54.
[20]) Weissbuch S. 59.

I. Abschnitt.

Die Rechtsordnung im Saargebiet auf Grund der Bestimmungen des Versailler Vertrages.

§ 1.

Inhalt und Zweck des Saarstatuts.

1). Die Regelung der Rechtsverhältnisse bezüglich des Saargebietes hat ihren Niederschlag gefunden in den Art. 45—50, Teil III, Absch. IV des V.V. unter der Überschrift „Saarbecken“ [1]). Diese 6 Artikel finden ihre Ergänzung in der Anlage zu Art. 50. Die Anlage gilt gemäß Artikel 50 als untrennbarer Bestandteil des Friedensvertrages und ist von Deutschland gut zu heißen.

In Art. 49 ist der Verzicht Deutschlands ausgesprochen. Deutschland verzichtet zugunsten des Völkerbundes, der insoweit als Treuhänder gilt, auf die Regierung des in Art. 48 näher umgrenzten Gebietes. Nach 15 Jahren hat eine Volksabstimmung darüber stattzufinden, unter welche Souveränität die Bevölkerung zu treten wünscht.

Die Anlage zu Art. 50 — im folgenden kurz „Saarstatut“ genannt — gliedert sich in drei Kapitel. Kapitel 1) regelt die Ausbeutung der an Frankreich abzutretenden Kohlengruben des Saargebietes im einzelnen [2]), Kapitel 2) unter der Überschrift: „Regierung des Saarbeckengebietes“ erläutert des näheren den deutschen Verzicht und die einzelnen Befugnisse der Regierungskommission, Kapitel 3) enthält die Regelung für die Volksabstimmung im Jahre 1935.

Kapitel 1: Der französische Staat erhält gemäß §§ 1, 4, des Saarstatuts das volle und unbeschränkte, vollkommen lastenfreie Eigentum an den im Saargebiet gelegenen Kohlenfeldern, die bisher mit wenigen Ausnahmen Eigentum des preuß. Fiskus gewesen waren. Darunter fallen auch die noch nicht erschlossenen Kohlenfelder. Frankreich kann die Gruben nach Belieben ausbeuten, insbesondere auch das Ausbeutungsrecht an Dritte ohne besondere Ermächtigung oder Einhaltung besonderer Förmlichkeiten abtreten. Sämtliche Nebenanlagen, wie Einrichtungsgeräte, Wasseranlagen, Gebäude, Krankenhäuser, Archive, Pläne

[1]) Gesetz geworden in Deutschland durch RG v. 16. Juli 1919, RG Blatt 1919, S. 687 ff.

usw. werden von der Abtretung betroffen. Die Eigentumsübertragung ist ein bürgerlich rechtlicher Vorgang, mag auch die Übereignung in einem völkerrechtlichen Vertrage niedergelegt sein. Frankreich erwirbt privatrechtliches Eigentum[2]).

Der Wert dieser Gruben und Anlagen wird Deutschland auf die Kriegsschuld angerechnet (§ 5). Die §§ 7—12 bringen Einzelheiten, insbesondere über die Verkehrsfreiheit, über die Anwendbarkeit der deutschen Berggesetze nach dem Stande der deutschen Berggesetzgebung vom 11/11. 1918 und arbeitsrechtliche Regelungen. § 13 bestimmt die Beitragspflicht des neuen Eigentümers der Grube und Anlagen zu dem Haushalte des Saargebietes unter gebührender Berücksichtigung des Wertes der Gruben zu dem gesamten steuerpflichtigen Vermögen des Saargebietes. § 14 gestattet Frankreich, für die Kinder des Grubenpersonals französische Schulen zu errichten, und § 15 sieht die Lieferungspflicht des französischen Staates zur Deckung des privaten und gewerblichen Kohlenverbrauchs im Saargebiet vor.

Kapitel 2: Die Regierung des Saarbeckens wird einem den Völkerbund vertretenden Ausschuß von 5 Mitgliedern übertragen. Ein Mitglied dieser Kommission muß französischer Staatsangehörigkeit sein, ein Mitglied muß Einwohner des Saargebietes sein. Deutschland hat keinen Vertreter in der Regierungskommission. Diese Regierungskommission besitzt sämtliche Regierungsbefugnisse, die früher dem Deutschen Reiche, Preußen und Bayern, zustanden einschl. des Beamtenernennungs- und -abberufungsrechtes (§§ 16, 17 und 19). Sie hat das volle Nutznießungsrecht des gesamten öffentlichen und privaten Eigentums (außer den Kohlengruben), das bisher der deutschen Regierung oder der Regierung irgend eines deutschen Staates zustand (§ 22 Abs. 1); die auf das Saarbeckengebiet und seine Bewohner bezüglichen amtlichen Urkunden und Archive sind der Regierungskommission zur Verfügung zu stellen (§ 20). Das rollende Material der Eisenbahnen im Saargebiet ist in gerechter Weise diesem zuzuteilen (§ 22 Abs. 2).

Die Gesetze und Verordnungen, die im Saarbeckengebiet am 11/11 1918 in Kraft waren, bleiben aufrecht erhalten. Aus allgemeinen Gesichtspunkten oder zur Angleichung des Gesetzeszustandes an die Bestimmungen des V. V. können sie jedoch nach Anhörung der gewählten Vertreter des Saargebietes verändert werden (§ 23 Abs. 1 und 2). Bei Änderung der Berggesetzgebung muß vorher der französische Staat gehört werden, es sei denn, daß die Änderung eine Folge von allgemeinen, vom Völkerbund beschlossenen Änderungen des Arbeitsverhältnisses ist (§ 23 Abs. 3). Es ist Sache der Regierungskommission, für den Schutz der Interessen der Einwohner des Saargebietes im Ausland nach Gutdünken zu sorgen (§ 21).

§ 24 schützt die Rechte und Anwartschaften der Saarbewohner in Renten- und Versicherungsangelegenheiten.

[2]) Zustimmend Katsch: Regierung und Volksvertretung. S. 8; Andres: Grundlagen des Rechts im Saargebiet: S. 23, 78; Frank: Die staats- und völkerrecht. Stellung des Saargebiets, Archiv f. öffentl. R., Bd. 43, S. 33. Das ergibt sich auch, wie Katsch S. 9 zutreffend ausführt, daraus, daß Frankreich das ihm eingeräumte Ausbeutungsrecht gemäß § 10 an beliebige Dritte (priv. Gesellsch. u. dergl.) übertragen kann.

§ 25 regelt das Justizwesen. Auf Grund des § 30 ist im Saargebiet jeglicher Militärdienst sowie die Anlage von Befestigungen verboten. Eine örtliche Gendarmerie soll die Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung übernehmen. Die nach langem Zögern nach und nach aufgebaute Gendarmerie besitzt gegenwärtig eine Stärke von 1005 Mann[3]). Dem Regierungsausschuß liegt es ob, in allen eintretenden Fällen für den Schutz der Personen und des Eigentums im Saarbeckengebiet zu sorgen (§ 30 Abs. 3)[4]).

Gemäß § 26 hat die Regierungskommission allein das Recht, im Saargebiet Abgaben und Steuern zu erheben; diese sind ausschließlich für die Bedürfnisse des Gebietes zu verwenden. Das am 11. November 1918 bestehende Steuersystem wird beibehalten; abgesehen von Zöllen darf keine neue Abgabe ohne vorheriges Befragen (Consultation, consulting) der Volksvertreter erhoben werden.

Die Einwohner des Saargebiets behalten ihre örtlichen Vertretungen, ihre religiösen Freiheiten, Schulen und Sprachen (§ 28). Ihre Staatsangehörigkeit bleibt ihnen belassen. Der Erwerb einer neuen Staatsangehörigkeit hat den Verlust einer jeglichen andern zur Folge (§ 27). Das Recht der Freizügigkeit ist im Saargebiet auf Grund des § 29 gewährleistet.

Ein Wahlrecht besteht lediglich für die im Saargebiet weiterhin zu belassenden örtlichen Vertretungen (§ 28).

Das Saargebiet wird dem französischen Zollgebiet angeschlossen (§ 31). Die zollrechtlichen Einzelbestimmungen sowie die überholten Bestimmungen für die Übergangszeit bis zum Jahre 1925 sind im Rahmen dieser Arbeit ohne Interesse.

§ 32, auf Grund dessen der Umlauf des französischen Geldes im Saargebiet keiner Beschränkung unterlag, ist nach der Einführung des französischen Franken als gesetzliches Zahlungsmittel im Saargebiet ebenfalls gegenstandslos geworden.

Eine wichtige Bestimmung, wohl die wichtigste des Saarstatuts, bildet der § 33. Er ermächtigt in seinem Absatz 1 die Regierungskommission, alle Fragen, „zu denen die Auslegung der vorstehenden Bestimmungen Anlaß geben könnte", zu entscheiden. Nach Absatz 2 hat die Regierungs-

---

[3]) Vergl. Angaben im 46. Bericht der Regierungskommission vom 30. Juni 1931.

[4]) Mit dieser Bestimmung begründete die Saarregierung die wiederholte Herbeiziehung französischer Truppen und deren jahrelangen Aufenthalt im Saargebiet (bis 1926 als Garnison, von 1926 bis 1930 als sog. Bahnschutz). Der Völkerbundrat hat wiederholt dieses mit dem Geiste des Saarstatuts in Widerspruch stehende Vorgehen der Regierungskommission trotz deutscher Proteste gebilligt, vergl. 13. Ratstagung (Bericht von Wellington-Koo 1921, Journal Officiel. p. 683 ff. Auf der Ratstagung vom 6. 7. 23 J. v. 1923 p. 861 ff. bezeichnete jedoch das englische Ratsmitglied Robert Cecil die Anwesenheit französischer Truppen im Saargebiet als anormal u. durch Beschluß des Völkerbundrates vom 12. 3. 1927 wurde bestimmt, daß das französische Militär binnen 3 Monaten das Saargebiet (abgesehen von dem internationalen Bahnschutz) zu verlassen habe.

kommission das Recht, bei Streitigkeiten zwischen Deutschland und Frankreich wegen verschiedener Auslegung der Saargebietsbestimmungen als allein kompetent mit Stimmenmehrheit eine die beiden Länder bindende Entscheidung zu treffen[5]).

Kapitel 3: Das Kapitel 3) des Saarstatuts regelt unter der Überschrift Volksabstimmung, abgesehen von der Rückübereignung der Kohlengruben, die Entscheidungsmöglichkeiten des Völkerbundes über die Ausgestaltung der zukünftigen Rechtsordnung des Saargebietes auf Grund der Ergebnisse der Volksabstimmung (§§ 34—40).

Die gemeinde- oder bezirksweise vorzunehmende Abstimmung hat über folgende Fragen stattzufinden:

a) Beibehaltung der durch den V.V. geschaffenen Rechtsordnung;

b) Vereinigung mit Frankreich;

c) Vereinigung mit Deutschland.

Der Völkerbund entscheidet unter Berücksichtigung des durch die Volksabstimmung ausgedrückten Wunsches der Bevölkerung darüber, unter welche Souveränität das Gebiet tritt (§ 35). Der Rat des Völkerbundes hat gemäß § 39 die erforderlichen Verfügungen zur Ausgestaltung derjenigen Rechtsordnung, die mit dem Inkrafttreten der in § 35 erwähnten Entscheidung des Völkerbundes einzuführen ist, vorzunehmen. Mit dem Inkrafttreten der neuen Rechtsordnung hören die Befugnisse der Regierungskommission auf, ausgenommen der Fall, daß die Abstimmung und Entscheidung des Völkerbundes die Beibehaltung der durch den V.V. geschaffenen Rechtsordnung ausgesprochen hat.

2) Der Zweck der Saargebietsregelung ist ausdrücklich mit dürren Worten in den Art. 46 und 47 kundgetan: Zur Sicherstellung der Rechte und der Wohlfahrt der Bevölkerung und um Frankreich volle Freiheit bei der Ausbeutung der Kohlengruben zu verbürgen, nimmt Deutschland die Bestimmungen des Kapitels 1 und 2 der beigefügten Anlage an (Art. 46). Und: zum Zwecke endgültiger, zur gegebenen Zeit unter Berücksichtigung der Wünsche der Bevölkerung vorzunehmenden Regelung der Rechtsstellung des Saarbeckens nehmen Frankreich und Deutschland die Bestimmungen des Kapitels 3 der beigefügten Anlage an (Art. 47).

Von Andres[6]) wird der Zweck der Saargebietsregelung folgendermaßen gedeutet: um Frankreich volle Freiheit bei der Ausbeutung der Gruben zu verbürgen, ohne die Rechte und das Wohl der Bevölkerung zu schmälern, Streitigkeiten zwischen Deutschland als den Gebietern und Frankreich als dem Eigentümer der Gruben zu vermeiden, sei die zeitweilige staatliche Rechtsordnung ersonnen worden; in zweiter Linie werde der Zweck verfolgt (S. 26), eine freie und unbeeinflußte Volksabstimmung nach 15 Jahren zu gewährleisten.

Diese Auffassung steht aber nicht mit den Vertragsbestimmungen in Einklang, die als Zweck kumulativ nebeneinander[7])

[5]) Hier ist der Wilsonsche Gedanke der Einsetzung einer Schiedskommission zu erkennen.

[6]) Andres: Grundlagen, S. 25.

[7]) Ebenso Lord Rob. Cecil, das englische Ratsmitgl. in seiner Kritik an der Tätigkeit der Regierungskommission: J. O. 1923, 25. Ratstagung,

1. die Sicherung der Rechte und Wohlfahrt der Bevölkerung,

2. die Gewährleistung der freien Ausbeutung der Gruben durch Frankreich,

3. die endgültige Regelung der Saarverhältnisse durch die Abstimmung,

aufführen. Daß im einzelnen die Vertragsbestimmungen die Rechte der Bevölkerung schmälern — sie besitzt keine entscheidende Teilnahme an der Gesetzgebung mehr, — ändert nichts an dem in dem Vertrage selbst und in den Vorverhandlungen zwischen Deutschland und den alliierten und assoziierten Mächten zutage tretenden Zwecken der Saargebietsregelung.

§ 2

Auslegung der Saargebietsbestimmungen und Auslegungsrecht der Regierungskommission.

Bei der Auslegung der Bestimmungen desV.V. bezgl. des Saargebietes ist sowohl die Frage der reinen Textauslegung wie auch die Frage danach zu prüfen, ob einer bestimmten Rechtslehre gemäß, etwa der deutschen oder englisch-amerikanischen oder der französischen juristischen Interpretation der Vorzug zu geben ist. Endlich ist auch die Frage über die Anwendbarkeit der Entstehungsgeschichte als Hilfsmittel für die Auslegung des Saarstatuts zu beantworten.

1) Andres[8]) lehnt grundsätzlich eine Berücksichtigung der Entstehungsgeschichte des Saarstatuts bei der Auslegung ab. Die einseitig zwischen den all. und assoz. Mächten gepflogenen Verhandlungen könnten nur insoweit, als sie dem Verhandlungsgegner offiziell zur Kenntnis gebracht, d. h. in dem Notenwechsel zum Ausdruck gebracht worden seien, berücksichtigt werden. Nach dem Grundsatze der strengen Vertragsauslegung gegen denjenigen, der einen Vertrag aufgezwungen habe, könnte eine unklar gebliebene Formulierung, eine Lücke in dem Vertrage, nicht mit Hilfe der Entstehungsgeschichte des Vertrages ihre Lösung oder Ergänzung finden. So richtig diese völkerrechtliche Vertragsauslegung an sich ist, so wenig ist sie aber m. E. bei dem Saarstatut selbst anwendbar. Denn es handelt sich nach den Inkrafttreten des Saarstatuts darum, wie eine durch einen Vertrag geschaffene Neuregelung der Rechtsverhältnisse eines Gebietes zu verstehen sei, in dieser Neuregelung enthaltene Lükken und Unklarheiten zu beseitigen sind. Selbstverständlich enthält das

---

p. 861: Zweck: unparteiische Regierung, die auf das Wohl der Bevölkerung zu sehen hat und Frankreich die Ausbeutung der Kohlengruben garantieren soll.

[8]) S. 19: Äußerste Vorsicht bei Berücksichtigung der einseitigen Verhandlungen zwischen den all. und ass. Mächten erforderlich. Gegen Berücksichtigung ebenfalls u. a. Giersberg: Die staatsrechtl. Grundlag. d. Saargeb., Saarwirtschaftsztg. 1920, S. 356 u. 381 ff.; Bergemann: Die Gesetzgebung im Saargebiet, S. 7; Eichhorn: Die zollrechtliche Stellung des Saargebietes auf Grund des Versailler Vertrages. Berlin 1928, S. 22.

Saarstatut nicht eine erschöpfende Regelung aller Fragen, die im Laufe der Zeit auftreten können und aufgetreten sind. Alle sich ergebenden Möglichkeiten kann selbst der beste Gesetzgeber nicht im Voraus überblicken. Wie in solchen Fällen auf die Absichten des Gesetzgebers und auf die Entstehungsgeschichte des Gesetzes zurückgegriffen wird, so wird man auch bei dem Saarstatut auf die Entstehungsgeschichte zurückgreifen dürfen, auch insoweit sie nicht in dem Notenwechsel zwischen Deutschland und den alliierten und assoziierten Mächten besonders erwähnt wurde[9]). Hierbei ist aber die Einschränkung zu machen, daß die Berücksichtigung der Entstehungsgeschichte, soweit sie Deutschland nicht bekannt geworden war, nicht dazu führen darf, Deutschland nachteiliger zu stellen als einmal der Text besagt und zum anderen die deutschrechtliche Auslegung der Vertragsbestimmungen ergibt[10]).

2) Für die Auslegung dem Buchstaben nach und die Auslegung dem Sinne nach hat der V. V. selbst eindeutige Bestimmungen getroffen.

Artikel 440 Ziff. 3 V. V. besagt, daß für die Vertragsauslegung, mithin auch für die Auslegung des Saarstatuts, das gemäß Artikel 49 einen untrennbaren Bestandteil des V. V. bildet, allein der englische und französische Text[11]) maßgebend sein solle. Eine deutsche Wortfassung muß also unberücksichtigt bleiben. Bei verschiedener juristischer Bedeutung des englischen und französischen Textes muß dem englischen Texte — in der Saarkommission waren 2 dem anglo-amerikanischen Rechtsstreit angehörenden Mitglieder (Haskins und Morley) und nur ein französischen Mitglied (Tardieu) — der Vorzug gegeben werden. Mezger und Isay[12]) wollen über den Vorrang der Sprache im V. V. von Fall zu Fall entscheiden, je nachdem, welchem Rechtskreise der Verfasser der betreffenden Bestimmungen nahegestanden hat. Da jedoch die Mehrheit der Verfasser dem englischen Rechtskreis angehörte, bleiben sie in Übereinstimmung mit Fleischmann[13]), Schücking und Webberg sowie Biesel[14]) die im Zweifel dem englischen Texte den Vorzug geben wollen.

Aber diese Auffassung von einem Vorrange des englisch-amerikanischen Rechtskreises bei der Auslegung wird eingeengt durch 2 Umstände: Es ist zu berücksichtigen, daß die Bestimmungen des Saargebietes Bestandteil eines Vertrages, des V. V., sind, als dessen verpflichteter Teil

---

[9]) Für Berücksichtigung der Entstehungsgeschichte auch Frank S. 11: Wehberg: Das Saargebiet. Die staats- und völkerrechtliche Stellung des Saargebietes S. 6 ff.

[10]) Fleischmann: Gutachten über Artikel 297 V. V. „L'Obligation imposée à l'Allmagne de réparèr les conséquences des mesures prises par elle au territoire occupé" p. 3—9: interprétation du traité de Versailles, insbesondere p. 6.

[11]) Nur der Text, nicht ohne weiteres die englisch-französ. staatsrechtl. Bedeutung, wie Frank S. 2 und Bergemann S. 12 annehmen.

[12]) Mezger: Die Auslegung des Versailler Vertrages S. 49. Isay: Die priv. Rechte und Interessen im Vers. Vertrag. S. 9.

[13]) Fleischmann: p. 8: s'il se rencontre une divergence dans les textes, l'intention des puissances alliées trouve son expression dans le texte anglais.

[14]) Schücking und Wehberg: Die Satzung des Völkerbundes 1924 S. 26. Biesel: Die völkerrechtl. Stellung des Saargebietes S. 20.

Deutschland anzusehen ist. Die völkerrechtlichen Regeln über die Auslegung eines Vertrages zugunsten des durch den Vertrag benachteiligten Staates müssen herangezogen werden[15]). Dann ist auch zu beachten, daß das Saargebiet selbst Bestimmungen über die Auslegung der Vertragsbestimmungen enthält. In § 33 Abs. 1 des Saarstatuts ist der Regierungskommission das Recht zur alleinigen Auslegung der Vertragsbestimmungen gegeben. Es erstreckt sich auf Kapitel 1 und 2 des Saarstatuts. Das folgt einmal daraus, daß in § 33 gesagt ist, die Entscheidungsbefugnis der Regierungskommission beziehe sich auf die vorstehenden Bestimmungen, d. h. die §§ 1—32. Die Zahlen der §§ von 1—32 laufen durch, unbekümmert um die Kapitelteilung. Zum anderen erhält diese Auffassung auch dadurch ihre Berechtigung, daß die Regierungskommission bei Streitigkeiten zwischen Deutschland und Frankreich über die Ausbeutung der Kohlengruben, die in den §§ 1—15 geregelt ist, entscheiden soll (§§ 33 Abs. 2). Mit Andres (S. 74) wird man aber eine Entscheidungsbefugnis der Regierungskommission für die Auslegung der Art. 45—50 ablehnen müssen.

§ 33 des Saarstatuts spricht nur von einem Rechte der Regierungskommission zur Auslegung, es ist nichts von einer Pflicht der Regierungskommission gesagt, nach welchen Gesichtspunkten sie bei einer Auslegung zu verfahren habe. Im Gegensatz hierzu steht die bestimmte Anweisung, die der V. V. der Reparationskommission hinsichtlich dieses Punktes mit auf den Weg gegeben hat. Im § 11 der Anlage II zu den Kapiteln 231 bis 244 V. V.[16]) heißt es: „Der Ausschuß ist an keine Gesetzgebung, keine bestimmten Gesetzbücher, auch nicht an besondere Vorschriften über die Untersuchung gebunden. Er läßt sich von der Gerechtigkeit, der Billigkeit und von Treu und Glauben leiten. Der Ausschuß hat bei seinen Entscheidungen für gleichliegende Fälle einheitliche Gesichtspunkte und Regeln zugrunde zu legen."

Auf den ersten Blick scheint deshalb e contrario der Schluß berechtigt, die Regierungskommission sei bei ihrer Auslegung an keinerlei Schranken und Regeln gebunden. Aber nur scheinbar. Denn aus der Gesamtnatur des Saarrechtsverhältnisses als einer treuhänderischen Verwaltung des Völkerbundes auf Grund der Übertragung der Regierungsbefugnisse durch Deutschland zu treuen Händen folgt mit zwingender Notwendigkeit, daß die Regierungskommission als Vertreterin des Völkerbundes, der Verkörperung des Rechts- und Friedensgedankens, nicht eigenmächtig und willkürlich, geschweige denn zugunsten eines Vertragpartners auslegen darf, sondern an die Schranken der als allgemein gültig angesehenen Regeln über die Auslegung internationaler Verträge gebunden ist[17]). Als solche Hauptregeln für die Auslegung der internationalen Verträge sind die folgenden anzusehen[18]):

1. es darf nicht an dem buchstäblichen Sinne eines Wortes gehaftet werden; in Zweifelsfällen geht der Geist des Vertrages dem geschriebenen Worte vor,

---

[15]) Vergl. hierzu Fleischmann p. 6.
[16]) Vgl. RGBl. 1919 II S. 1005.
[17]) Für Innehaltung Biesel S. 12; Eichhorn S. 21.
[18]) Vergl. hierzu Biesel S. 12; Fleischmann p. 3 ff. Mezger S. 26.

2. es muß jeder Vertragsteil das gegen sich gelten lassen, was er ausdrücklich versprochen hat; dabei ist die Erklärung des Verpflichteten zu bevorzugen. Es wird vermutet, daß man sich so wenig wie möglich verpflichten will. Verpflichtungserklärungen sind daher eng auszulegen.
3. kein Vertragsteil darf den Vertrag einseitig zu seinen Gunsten auslegen; denn dann hätte es ja der eine Vertragsteil in der Hand, den Vertrag beliebig auszulegen und hierbei dem anderen Teil Verpflichtungen aufzuerlegen, die dieser nicht übernommen hat,
4. eine Vertragsbestimmung ist im Zweifel gegen die Partei, von der der fragliche Wortlaut stammt, auszulegen. Ist eine Vertragsverpflichtung streitig, so kann dieser Partei nur das bewilligt werden, was ihr der Wortlaut zusagt; denn sie hatte es ja in der Hand, ihre Wünsche klar zu formulieren.

Ziff. 2 dieser angeführten Regeln gibt auch gleichzeitig die Antwort auf die Frage nach dem Verhältnis zwischen dem freien Auslegungsrecht der Regierungskommission und dem Rechte des durch die Versailler Vertragsregelung benachteiligten Deutschland. Es ist zu vermuten, daß Deutschland sich so wenig wie möglich verpflichten wollte, eine Auslegung wird also die Rechte Deutschlands so wenig wie möglich antasten dürfen. Wenn die Regierungskommission in der ersten Zeit ihres Bestehens eine „französische Interpretation“ [19]) geübt hat, dann widersprach diese Auslegung den anerkannten Völkerrechtsregeln. Doch waren auch solche Entscheidungen formales Recht.

Die hier geschilderten Abgrenzungen des freien Entscheidungsrechtes der Regierungskommission erfahren noch in materieller Hinsicht eine weitere Beschränkung. Die Regierungskommission kann durch eine Entscheidung nach § 33 nicht eine formelle Bestimmung und Auslegung der Gesamtrechtslage des Saargebietes geben. Sie kann nicht dekretieren, die deutsche Souveränität bestehe fort oder aber sie bestehe nicht fort, das Saargebiet sei ein Staat oder kein Staat, ein Mandatsland usw. Sie kann sich lediglich so verhalten, indem sie die Vertragsbestimmungen einengend oder erweiternd auslegt, daß der eine oder andere Schluß zu ziehen ist, und daher die Vertragsbestimmungen in ihrer Gesamtheit durch die wissenschaftliche Erkenntnis, die der Welt des Realen eine Deutung geben soll, eine nach der politischen Einstellung der Regierungskommission bestimmt geartete Gesamtdeutung erfahren. Es sei wiederholt, eine lediglich formelle Erklärung der Regierungskommission über die Gesamtsrechtslage des Saargebietes wäre, soweit sie mit ihrem sonstigen Verhalten in Widerspruch steht, für die rechtliche Erkenntnis unbeachtlich.

§ 3

Die Treuhandverpflichtung des Völkerbundes.

In diesem Zusammenhange soll auch die Frage der Treuhandverpflichtung des Völkerbundes erörtert werden, die von Biesel [20]) als Hin-

[19]) Biesel S. 20; Osborne p. 162.
[20]) S. 13.

derungsgrund für eine vollkommen unabhängige und freie Ausübung der Entscheidungsbefugnis durch die Regierungskommission angesehen wird.

Die Bestimmung des Art. 49, wonach Deutschland die Regierung auf den Völkerbund überträgt, der insoweit als Treuhänder gilt (comme fidéicommissaire, in the capacity of trustee) ist lebhaft umstritten. Die Frage des Regierungsverzichts wird in anderem Zusammenhange behandelt werden. Zu beantworten bleibt hier die Frage nach dem Sinn und Zweck der Treuhänderschaft. Wegen der Verschiedenartigkeit des Treuhänderbegriffes im deutschen, englischen und französischen Recht[21]) ist man allgemein übereingekommen, nicht einseitig den Treuhänderbegriff einer bestimmten nationalen Rechtslehre zu verwenden, sondern auf den Kern, das eigentliche Wesen des Treuhandgedankens zurückzugehen. Für die Bestimmungen der Tragweite wird man ferner nicht unbeachtet lassen können, daß die Wendung von der „Treuhand" nur annähernd in dem privatrechtlichen Sinne gemeint sein kann. Treuhänderschaft bedeutet, fremde, d. h. von einem Dritten empfangene Rechte zugunsten einer bestimmten Person, des Treunehmers, auszuüben.

Als Treugeber wird allgemein Deutschland angesehen, doch wird auch die Meinung vertreten, daß Treugeber die Signatarmächte des V. V. seien[22]). Diese gegensätzliche Auffassung ist aber weniger bedeutsam als der Streit über die Person desjenigen — des „cestui que trust" —, zugunsten dessen die Regierung geführt werden soll. Vorwiegend von deutschen Schriftstellern wird angenommen, es handle sich um eine Treuhänderschaft zugunsten Deutschlands[23]). Britten meint in Übereinstimmung mit Katsch[24]), die Regierungskommission als Vertreterin des Völkerbundes habe alles zu unterlassen, was über den Rahmen ihrer Befugnisse hinausgehe. Insbesondere dürfe sie nicht die Fäden politischer, wirtschaftlicher und kultureller Art durchschneiden, die das Saargebiet mit Deutschland verknüpften.

Dann wird der Standpunkt vertreten, daß der Völkerbund Treuhänder für die noch unbekannten späteren Inhaber der Staatshoheit sei[25]). Ferner wird behauptet, der Völkerbund sei in erster Linie Treuhänder Deutschlands, in zweiter Linie Treuhänder des unbekannten späteren

---

[21]) Im englischen und deutschen Recht ist der Treuhänder Eigentümer des Trustfonds, im franz. Recht nur Mandatar zu eigenem Nutzen. Vergl. über Treuhänderschaft im engl. Recht R. Heymann: Überblick über das engl. Privatrecht in Holtzendorff-Kohlers Enzyklopädie der Rechtswissenschaft. 2. Bd. 7. Aufl. S. 308 ff.; Hatschek: engl. Staatsrecht 1. Bd. S. 78 ff. insbes. S. 80; für das deutsche Recht: Schultze: Treuhänder im gelt. bürgerl. R., Iherings Jahrb. Bd. 43 S. 1 ff. f. d. franz. Recht: vergl. die Ausf. bei Allot: Le Bassin de la Sarre, p. 53 ff.

[22]) Allot p. 54.

[23]) Andres S. 33, Biesel S. 42; Eichhorn S. 25 Zschucke: Zur Rechtsnatur des Beamtenverhältnisses der Saarbeamten (Beamtenjahrbuch Juni 1928 S. 283 ff.).

[24]) Britten: Die Treuhänderschaft des Völkerbundes gegenüber dem Saargebiete S. 57; Katsch S. 15.

[25]) Frank S. 11; Görgen: Geschichte des Saarstatuts S. 5; v. Tann-Rathsamhausen: Die staats- und völkerrechtl. Stellung des Saargebietes unter bes. Berücksichtigung der Prax. d. Reg. Kom., S. 11.

Inhabers der Staatsgewalt. Diese Ansicht wird von Wehberg [26]) vertreten, dem sich in der Folge unter Aufgabe seines früheren Standpunktes Frank [27]) angeschlossen hat. Allot [28]) meint, der Völkerbund habe neben den Interessen der Saarbevölkerung diejenigen Frankreichs wahrzunehmen. Bergmann [29]) vertritt die Auffassung, die Treuhänderschaft des Völkerbundes sei als die Verpflichtung des Völkerbundes zur gleichmäßigen Berücksichtigung der deutschen und französischen Interessen aufzufassen. Die Regierungskommission vertrat in ihrem 10. periodischen Bericht an den Völkerbundsrat [30]) den Standpunkt, die Interessen der drei Anwärter auf die endgültige Herrschaft im Saargebiet gleichmäßig wahrnehmen zu müssen.

Die Auffassung, die Treuhänderschaft sei zugunsten von mehreren Anwärtern, sei es zugunsten Deutschlands und Frankreichs und des Völkerbundes, oder zugunsten Frankreichs und des Saargebietes usw., sei es gleichzeitig nebeneinander, oder „in erster Linie für Deutschland, in zweiter Linie für . . . . . ", scheitert in der Praxis daran, daß die Interessen der verschiedenen Anwärter auf die Staatshoheit die gegensätzlichsten sind.

Eine Treuhänderschaft zugunsten Deutschlands allein würde aber gegen den Vertragszweck, nämlich die Errichtung des Sonderregimes zur Ermöglichung einer unparteilichen Abstimmung nach 15 Jahren, verstoßen; denn die Interessen Deutschlands sind auf eine Wiedervereinigung mit Deutschland gerichtet, eine Regierung in diesem Sinne müßte aber notwendigerweise gegen die Interessen Frankreichs (wenn auch nicht der deutschen Saarbevölkerung) geführt werden.

Mir erscheint deshalb die in den Instruktionen des Völkerbundrates an die Regierungskommission (Ziff. III) [31]) zum Ausdruck gebrachte Auffassung des Völkerbundes, die Regierungskommission habe keine anderen Aufgaben und Interessen als die der Bevölkerung wahrzunehmen, eine Ansicht, die auch in der Note der all. und assoz. Mächte vom 16. 6. 1919 zutage tritt, die allein richtige nach dem ganzen Sinn und Zweck der Saargebietsregelung zu sein. Treunehmer ist die Saarbevölkerung, sie erwartet von der neuen Regierung dieselbe ausschließliche Sorge für ihr Wohl und ihre Rechte, die ihr vorher von der deutschen Regierung zuteil wurde [32]). Man wird auch nicht unbeachtet lassen dürfen, daß während der Vorberatungen über die Gestaltung der Saarverhältnisse auch die Frage der Schaffung eines Mandatsverhältnisses eine Rolle gespielt hat. Zwar ist ein solches nicht geschaffen worden, aber man kann doch aus dieser Erörterung eines Mandates einen Anhalts-

---

[26]) S. 10.

[27]) Frank in: Wörterbuch d. Völkerrechts und der Diplom., Art. Versailler Frieden (das Saargebie) S. 131.

[28]) Allot p. 55.

[29]) Bergemann S. 16, ferner ebenso Bülow S. 416; Gonsiorowski: Société des Nations et Problèmes de la Paix, Tome I p. 353.

[30]) J. O. März 1922 p. 216 ff.

[31]) Vergl. Anh. S. 105 ff.

[32]) Ebenso Temperley: A History of the Peace Conference of Paris, Vol. II p. 180 ff.

punkt und eine Parallele für die Treuhänderschaft des Völkerbundes im Saargebiet gewinnen. Gerade bei den Mandaten des Völkerbundes zeigt es sich, daß die treuhänderische Übertragung der Mandate durch den Völkerbund an die Einzelstaaten bedeutet, daß das Mandat ausschließlich zum Wohle und Fortschritt der Bevölkerung des Mandatsgebietes, nicht aber zugunsten des Mandatars ausgeübt werden soll[33]).

Der Einwand von Biesel[34]) die Saarbevölkerung könne als eine Mehrheit von Einzelindividuen den Völkerbund nicht verantwortlich machen, ist nicht stichhaltig, da der Völkerbund überhaupt niemandem für seine treuhänderische Regierung verantwortlich ist.

Die Treuhandverpflichtung, die dem Völkerbund und somit auch der Regierungskommission auferlegt wurde, ist als eine verfassungsmäßige Bindung für die Regierungskommission zugunsten der Saarbevölkerung aufzufassen.

§ 4

Abgrenzung des Gegenstandes der Untersuchung.

Auf welche Art die Regierungskommission des Saargebietes die ihr als Stellvertreterin des Völkerbundes obliegende Treuhandverpflichtung erfüllt hat, inwieweit sie bei der Auslegung der Bestimmungen des Saarstatuts etwa in einseitiger Weise, sei es zugunsten Frankreichs oder aus Freude am Regieren, wie von Bülow[35]) meint, ihre Stellung mißbraucht hat, ist nicht Gegenstand dieser Untersuchung. Die Regierungskommission — bis 1926 völlig francophil eingestellt[36]) — hat sich in Zweifelsfällen immer auf das ihr gemäß § 33 zustehende Entscheidungs- und Auslegungsrecht berufen. Dadurch wurden die Übergriffe und Verstöße gegen eine unparteiische und nur dem Wohle der Bevölkerung dienende Amtsführung, wenigstens formell, immer gedeckt.

Nur insoweit der Völkerbund Anlaß genommen hat, einzuschreiten, und das geschah in den seltensten Fällen, lag eine rechtlich erhebliche Zurechtweisung und Anweisung vor. Denn allein der Völkerbund kann

[33]) Vgl. Fleischmann: „Kolonialmandate" in: Mitteilungen der deutschen Ges. für Völkerrecht Heft 6 1925 S. 44 ff.

[34]) S. 42.

[35]) S. 425.

[36]) Vergl.: Die Saarinterpellation im preuß. Landtag vom 25. Jan. 1922, nach dem amtl. stenograph. Bericht herausgeg. v. südwestdeutsch. Verlag München 1922; „Frankreichs Saarpolitik" in: Die Saarinterpellation im bayerischen Landtag vom 14. u. 15. Febr. 1922. Nach dem amtl. stenogr. Protokoll herausgegeb. v. südwestdeutschen Verl. München 1922. In beiden Landtagen wurde die deutschfeindl. Politik der Reg. Kom., insbes. ihres damaligen Präsidenten Rault, einer scharfen Kritik unterworfen. Vergl. auch: Dr. Fleischer in europ. Staats- u. Wirtsch. Ztg. 6. Jahrg. S. 468 ff. Ferner den Aufsatz des Holländ. P. Molenbroek: Das Saargebiet unter der Herrschaft d. Völkerbundes in: der Völkerbund. Südd. Monatshefte Juni 1925, insbes. die Punkte: gegen die deutsche Beamtenschaft, Einsatz der franz. Militärgewalt, frz. Propaganda u. Spitzeldienst, Militärgerichte, Währungsfrage, Knebelung d. Volksvertr., Übertr. d. Wahrnehm. d. Ausl. Inter. an Frankreich, Verwelschung der Schulen.

eine Entscheidung der Regierungskommission gemäß § 33 beeinflussen oder die Aufhebung einer bereits getroffenen durchsetzen, sowie in sonstige Amtshandlungen der Regierungskommission korrigierend eingreifen. Alle anderen von außen kommende Angriffe gegen die Maßnahmen der Regierungskommission mußten wirkungslos verhallen, da die Regierungskommission nur den oben aufgeführten Regeln entsprechend handeln soll, aber von dritter Seite nicht dazu gezwungen werden kann. Der Völkerbundrat und die Regierungskommission, als Einheit betrachtet, sind keinem der beteiligten Staaten derart Rechenschaft schuldig, daß eine unmittelbare Einwirkung auf ihre Handlungen im Saargebiet möglich wäre.

Dazu kommt noch, daß die Begriffe von Treu und Glauben nicht nur von dem verschiedenen nationalen Standpunkte der Beteiligten, sondern innerhalb dieser nationalen Anschauungsweise auch wieder verschiedenstartig lebendig sein können. Was von dem Standpunkt des französischen Grubeneigentümers noch als durchaus im Rahmen des Vertrages liegend angesehen wird, (z. B. der Streit um die französischen Schulen im Saargebiet § 14) kann und wird vom Standpunkte der Saarbevölkerung und Deutschlands als ein vollkommener Verstoß gegen den Vertrag und den Begriff von Treu und Glauben angesehen werden. Deshalb ist auch eine rein bewertende Stellungnahme zu den einzelnen Maßnahmen der Regierungskommission zwecklos; es bleiben theoretische Überlegungen, die der rechtlichen Machtstellung der Regierungskommission weichen müssen.

Es handelt sich bei der vorliegenden Arbeit lediglich darum festzustellen, wie die Rechtslage des Saargebietes unter Zugrundelegung des Saarstatuts, aber unter Berücksichtigung der Anwendung, Durchführung und Ergänzung durch die Regierungskommission unter juristisch-normativem Gesichtswinkel sich darstellt. Hierfür sind als wichtige, im Laufe der Amtstätigkeit der Regierungskommision erlassene Gesetze öffentlichrechtlichen Charakters das Beamtenstatut, die Verordnung betr. Eigenschaft als Saareinwohner, die Verordnung betr. Errichtung eines Landesrates[37]), zu berücksichtigen. Sie stellen eine bedeutungsvolle Ergänzung und Auslegung der Grundverfassung des Saargebietes dar. Bestandteil des öffentlichen Rechts im Saargebiet sind ferner die von dem Völkerbundrate vor seinem Amtsantritt der Regierungskommission mit auf den Weg gegebenen allgemeinen Instruktionen vom 13. 2. 1920[38]).Eine staatsrechtliche Untersuchung, die allein auf die Bestimmungen des Saarstatuts sich stützen wollte, müßte einseitig bleiben und der Rechtslage, die ein Abbild des Rechtszustandes in seiner Totalität sein soll, nicht gerecht werden.

---

[37]) abgedruckt im Anh. S. 107 ff.
[38]) abgedruckt im Anh. S. 106 ff.

II. Abschnitt.

Die Lehrmeinungen über die staats- und völkerrechtliche Stellung des Saargebietes und der juristische Staatsbegriff.

§ 5

Die Konstruktionsversuche zur Erklärung der Saargebietsverhältnisse.

Eine bloß flüchtige Betrachtung der Bestimmungen des V. V. in Verbindung mit dem tatsächlichen Zustande an der Saar läßt einen Vergleich mit einem Staate als sehr naheliegend erscheinen. Die Bevölkerung erblickte in der Regierungskommission, die der interimistischen französischen Militärverwaltung ein Ende bereitete, die Repräsentantin einer neuen staatlichen Autorität[1]). Die Mehrzahl der Saarschriftsteller[2]) lehnt jedoch die Staatsnatur des Saargebietes ab, ohne aber zu einer einheitlichen Bestimmung der Rechtsnatur zu gelangen.

Redslob[3]) vertritt die Auffassung, das Saargebiet sei ein „abhängiges Land". Unter einem „abhängigen Land" versteht er das Gebiet eines Staates, das zwar nach außen hin wie ein unabhängig und selbständig regiertes Land erscheint, staatsrechtlich aber zu dem Staate, dem es noch weiterhin angehört, derart in einem Abhängigkeitsverhältnis steht, daß dieser die Verfassung des abhängigen Landes abändern kann. Da aber die Grundverfassung des Saargebietes weder von Deutschland noch von dem Völkerbund abgeändert werden kann, kann von einem „abhängigen Land" in dem von Redslob geprägten Sinne nicht gesprochen werden[4]).

Redslob hat auch einen Vergleich mit einem Coimperium gezogen[5]).

---

[1]) vergl. Katsch S. 21.

[2]) Allot p. 80 ff.; Andres S. 40 Biesel S. 27 ff.; Britten S. 18 ff.; Coursier: Le Statut International du Territoire de la Sarre p. 33; Donald p. 47; Eichhorn S. 23; Frank S. 8; Katsch S. 21; Lüttger: Das Saargebiet, die Grundzüge seiner Rechtsstellung. In: Zeitschrift für Völkerrecht XIV. Band, 1927/28 Heft 2 S. 219 ff.; Redslob: Le Statut International de la Sarre, in: Revue de Droit international, Oktober Dez. 1925 S. 294; v. Tann S. 82; Voigt, Art. Saargeb. In: Bitters Handwörterbuch der Preuß. Verwaltung 3. Auflg. II. Band S. 517; Wehberg S. 9.

[3]) Redslob: p. 294 ff.

[4]) Ebenso Biesel, S. 36, Katsch, S. 21.

[5]) P. 300 ff.

Die verschiedenen, dem Völkerbund angehörenden Staaten besäßen gemeinsam die Souveränität über das Saargebiet. Biesel[6]) betont richtig, daß, wenn man dem Völkerbund die Souveränität über das Saargebiet zuspreche, dieser als Völkerrechtssubjekt, d. h. als Einheit und nicht als die Vielheit der Völkerbundsstaaten, die Souveränität besitze. Von einem Coimperium als Herrschaft mehrerer Staaten über das Saargebiet kann deshalb keine Rede sein[7]).

Von anderer Seite will man in dem Saargebiet ein völkerrechtliches Protektorat erblicken[8]). Gegen eine solche Annahme spricht aber die Rechtsnatur des Protektorates[9]), unter dem ein auf Vertrag beruhendes Verhältnis zwischen zwei Staaten, dem Schutzstaate und dem Protektoratstaate, verstanden wird, dergestalt, daß ein Staat den Schutz eines anderen, schwächeren übernimmt, die völkerrechtliche Vertretung also von ihm ausgeübt wird, und ein Abhängigkeitsverhältnis so geschaffen wird[10]).

Auch ein Verwaltungsmandat sowohl in dem alten völkerrechtlichen Sinne, wonach ein Staat einen Gebietsteil einem anderen Staate zur Verwaltung überträgt, als auch ein Mandat im neueren völkerrechtlichen Sinne, ein Völkerbundsmandat, kann nicht als vorliegend angesehen werden[11]). Letztere Annahme scheitert daran, daß eine Bezeichnung als Völkerbundsmandat im V. V. nicht gebraucht wird. Zudem pflegt ein Völkerbundsmandat nur zur Verwaltung von kulturell zurückgebliebenen, noch nicht entwickelten Ländern erteilt zu werden (Artikel 22 der Völkerbundssatzung). Diese Zweckbestimmung fehlt aber bei dem Saargebiet als einem hochentwickelten Gebiete[13]). Außerdem ist die Einrichtung eines Mandatsverhältnisses bei den Verhandlungen über die Regelung der Saarfrage zwischen den all. und assoz. Mächten von amerikanischer Seite strikt abgelehnt worden (Vergl. oben S. 8). Gegen die Annahme eines Verwaltungsmandats spricht erstens, daß kein anderer Staat die Verwaltung übernimmt, zweitens, daß in den vorgekommenen Fällen eines Verwaltungsmandates dieses die Vorstufe zu einer versteckten Annexion gewesen ist, der Zweck also verschieden von dem im Friedensvertrag ausdrücklich ausgesprochenen einer Ausbeutung der Kohlengruben durch Frankreich ist[13]), drittens, daß die Bevölkerung des Gebietes selbständig die Verwaltung zeitlich begrenzen kann.

Dieses Selbstbestimmungsrecht der Bevölkerung legt die Deutung als Abstimmungs-Verwaltungsgebiet nahe. Biesel[14]) betont aber mit Recht,

[6]) S. 35.
[7]) So auch Coursier, p. 35.
[8]) Bisschop, p. 25; Coursier, p. 38; Kremer: Die rechtliche Stellung des Saarbeckens nach Maßgabe des Versailler Friedensvertrages, S. 48 ff.
[9]) Vergl. hierzu: v. Liszt-Fleischmann: S. 106 ff.; Strupp: Die Grundzüge des positiv. Völkerrechts S. 193.
[10]) Zustimmend Biesel S. 35.
[11]) Für Verwaltungsmandat: Frank S. 15 ff.; Kremer S. 59/63; Bülow S. 404.
[12]) vergl. wegen der näheren polit. u. rechtl. Bedeutung der Mandate Fleischmann „Kolonialmandate" S. 44 ff., Biesel S. 32.
[13]) v. Tann S. 68.
[14]) S. 37.

daß man von einem Abstimmungs-Verwaltungsgebiet erst nach Ablauf der 15 Jahre sprechen könne; für die Zeit vorher handle es sich um ein Sonderregime, das mit der Abstimmung nichts zu tun habe, sondern den Zweck verfolge, neben der Sicherung der Rechte der Bevölkerung eine ungestörte Kohlenausbeutung durch Frankreich zu gewährleisten. Die Regierungskommission sei deshalb auch kein Verwaltungsorgan, das für die unbeeinflußte Abstimmung zu sorgen habe.

Es ist ferner auch die Rechtsnatur des Saargebietes dahingehend zu erklären versucht worden, daß man eine Staatsservitut zu Lasten Deutschlands und zugunsten des Völkerbundes als eines Rechtssubjektes ad hoc für gegeben erachtete[15]). Aber auch diese Annahme führt zu keinem befriedigenden Ergebnis (Näheres unten S. 85 ff.).

In jüngster Zeit ist die von Allot[16]) zuerst aufgestellte und von Coursier[17]) übernommene Meinung, daß das Saargebiet ein völkerrechtliches Gebilde „sui generis" sei, mehr in den Vordergrund getreten[18]). So sehr die neue Regierungsgewalt im neuen Saargebiete einer echten Staatsgewalt gleiche, unterscheide sie sich doch in zweierlei Hinsicht von einer solchen[19]): Einmal fehle die Verankerung der neuen Staatsgewalt nach unten, im Volke. Es handle sich um eine künstlich errichtete, der Saarbevölkerung aufgenötigte Regierungsgewalt. Es fehle demnach an einem Staatsbewußtsein der Saarbevölkerung. Zweitens sei die regierende Gewalt im Saargebiet durch das Verbundensein mit der höchsten Institution des Völkerrechts, dem Völkerbund, völkerrechtlich bedingt. Ein völkerrechtliches Moment sei zu der ursprünglich reinen Staatsgewalt hinzugetreten. Diese völkerrechtliche Bindung — sie zeige sich schon bei der internationalen Zusammensetzung der Regierungskommission — wandle die regierende Gewalt in ihrem Wesen. Durch das Fehlen einer inneren Beziehung zwischen Regierungsgewalt und Bevölkerung, sowie durch die Bindung des regierenden Organs an den Völkerbund unterscheide es sich von allem bisher Dagewesenen.

Die Kritik dieser letzteren Konstruktion setzt eine Untersuchung der gesamten staats- und völkerrechtlichen Saarverhältnisse voraus. Es kann sich m. E. nur noch darum handeln, nachdem die anderen Erklärungsversuche für die rechtliche Bedeutung der Saargebietsverhältnisse abgelehnt worden sind, zu erkennen, ob das Saargebiet in juristischer Hinsicht ein vollkommenes Novum, ein Gebilde „sui generis" darstellt, oder aber ob das Saargebiet etwa als Staat im Rechtssinne anzusehen ist.

Gegenüber der Masse derjenigen Schriftsteller, die die Rechtsnatur des Saargebietes als Staat leugnen, sind die Stimmen derjenigen, die das

---

[15]) Andres S. 27; Hatschek: Völkerrecht als System rechtl. bedeutsamer Staatsakte; S. 161; v. Roenne: Das Saarbeckenabkommen S. 53 ff.; Strupp: Theorie und Praxis des Völkerrechts S. 47 ff.; Zschucke S. 283 ff. Gegen Servitut: u. a. Biesel S. 30 ff.; Katsch S. 22 ff.; v. Tann S. 75 ff.

[16]) p. 86: Le Territoire est une Personnalité internationale „sui generis".

[17]) p. 43.

[18]) In diesem Sinne: Biesel S. 37; Katsch S. 30; Lüttger S. 215 ff.; v. Stumm S. 22/23; v. Tann S. 82.

[19]) Lüttger, S. 215 ff. u. in Anlehnung an ihn: Katsch S. 28 ff.

Saargebiet irgendwie als Staat zu verstehen versuchen, bei weitem in der Minderzahl.

Die Regierungskommission selbst betrachtet sich als ein Organ, das im Grunde genommen — obwohl das Saargebiet kein selbständiges Staatswesen sei — wie die Regierung eines souveränen Staates handeln könne [20]). Sie hat dementsprechend eigene Flaggen, Wappen, Briefmarken, neue Zentralbehörden in sämtlichen Verwaltungszweigen geschaffen, und bei ihrem Amtsantritt in der „Bekanntmachung an die Bewohner des Saargebietes" vom 26. 2. 1920, Amtsblatt S. 1, die Fülle der ihr zustehenden Rechtsmacht betont.

Ebenso hat Sir Erik Drummond in seinem Berichte an die zweite Bundesversammlung von der Regierungskommission als dem Organ eines faktisch souveränen Staates gesprochen [21]). Halperin [22]) spricht von einem Staatswesen de facto. Lüttger [23]) bezeichnet das Saargebiet als staatlichen Homunculus. Im Deutschen Weißbuch, S. 109 ist ferner auf einen Bericht des Zentralamtes für den „Internationalen Eisenbahntransport" vom 28. 10. 21 an den Schweiz. Bundesrat Bezug genommen. Darin wird das Saargebiet als besonderer Staat gekennzeichnet.

Coursier [24]) spricht dem Saargebiet zwar offiziell Staatscharakter ab, billigt ihm aber ein faktisches Sein als Staat zu.

Für die Rechtsnatur des Saargebietes als Staat hat sich ferner Marcel Schulz, Le Territoire de la Sarre et la Grand Duché de Luxembourg in: L'illustration economique et finnanciere, supplément au numéro du 20/VIII. 1921, ausgesprochen, der die Stellung des Saargebietes mit der von Luxemburg vergleicht [25]).

Schließlich hat Caclamanos in seinem Bericht an den Völkerbundsrat vom 13/II. 1920 [26]) das Saargebiet einen unter den Auspizien des Völkerbundes geschaffenen Staat genannt.

§ 6.

Der juristische Staatsbegriff.

a) Georg Jellineks [27]) Begriffsbestimmung des Staates, die in der

[20]) Brief der Reg.Kom. an den Schweiz. Bundesrat v. 21. 3. 1921 J. O. 1921 p. 1075; vergl. auch Note der Reg. Kom. an die Portug. Reg. v. 25. 2. 1921, Deutsches Weissbuch S. 107.

[21]) J. O. 1921, Document A. 9: C'est la commission qui doit agir en temps que l'Etat souverain; ebenso Vezenski; Rat am Obersten Gerichtshof und späteres Mitgl. d. Regierungskommission, in: Auslandsrecht, Blatt f. Ind. u. Handel, Verl. Simion, Berlin 1922 Nr. 7 S. 213: praktisch ist also das Saargebiet einem selbständig. Staate gleichzuachten.

[22]) Im Saargebiet, Sonderabdr. a. d. Neuen Zürich. Zeitung Januar 1922.

[23]) a. a. O. S. 220.

[24]) a. a. O. p. 82.

[25]) Erwähnt bei Biesel S. 27.

[26]) J. O. Mars 1920 p. 49; vergl. Weissbuch S. 69.

[27]) Allgemeine Staatslehre, S. 183: Staat ist die mit ursprünglicher Herrschergewalt ausgestattete Gebietskörperschaft.

deutschen Lehrmeinung als herrschend anzusehen ist, entspricht auch der herrschenden Lehrmeinung im englischen und französischen Staatsrecht.

Fauchille [28]) begreift den Staat als eine politische unabhängige Körperschaft, die fähig sei, mit anderen Staaten in Verbindung zu treten.

Oppenheim [29]) sieht in dem Staat ein jedes Volk, das in einem bestimmten Lande unter seiner eigenen souveränen Regierung seßhaft ist. Er verlangt also, wie die herrschende deutsche Meinung, ein Staatsvolk, ein Staatsgebiet, eine Staatsgewalt.

Im französischen Staatsrecht vertritt Duguit eine außergewöhnliche Ansicht über die Rechtsnatur des Staates, den er überhaupt verschwinden lassen will [30]), indem er einen solchen jeweils schon als vorhanden ansieht, wo eine Gemeinschaft von Menschen besteht, in der ein Unterschied zwischen Regierten und Regierenden gemacht wird [31]). Wenn diese Bestimmung als Staatsbegriff richtig wäre, müßte man ohne weiteres im Saargebiet einen Staat erkennen; denn dort gibt es eine Regierung und solche, die dieser Regierung ausschließlich unterworfen sind. Aber der Begriff ist zu farblos und nichtssagend, als daß er die Grundlage für die Beantwortung der Frage danach, ob ein Staat vorliegt, dienen könnte. Denn der Ausdruck „gouvernement" läßt sofort die Frage aufwerfen: Wer regiert, warum, nach welchen Regeln, bestehen keine Beziehungen und wenn ja, welche Beziehungen zwischen den Regierenden und den Regierten, vor allem, wie und wodurch wird die Herrschaft eines derartigen Komplexes von Regierenden und Regierten von anderen Gebilden dieser Art abgegrenzt; das bedeutet notwendig das Auftauchen von Rechtsnormen in der Staatsdefinition, um diesen Staat juristisch richtig erkennen zu können.

In der deutschen Staatslehre hat Kelsen [32]) eine normative Begriffsbestimmung des Staates aufgestellt. Daß der Staat neben der rechtlichen noch eine andere Seite habe, die Auffassung des Staates zugleich als eines natürlichen Faktums und einer Person, verstoße gegen den Fundamentalsatz aller Erkenntnistheorie, daß der Gegenstand der Erkenntnis durch die Erkenntnisrichtung bestimmt sei, und daß zwei verschiedene Methoden, die naturwissenschaftlich-kausale und die juristisch-normative, nicht ein und denselben Gegenstand an sich — etwa den Staat „an sich" — sondern zwei verschiedene Gegenstände erzeugen müßten, die mit dem gleichlautenden Namen zu bezeichnen ein irreführender Fehler [33]) sei.

Ausgehend von der theoretischen Grundlage, daß Gegenstand juristischer Erkenntnis nur das Recht sei und eine juristische Begriffsbestimmung des Staates sich der Erfassung und Benutzung aller außerjuristi-

---

[28]) Traité de Droit international Public 1922, Tome I, p. 223.

[29]) International Law, 1920, Vol. I, p. 126.

[30]) Traité de Droit International, I, 1911, p. 156: „Oui, l Etat est mort, ou plutôt est en train de mourir..

[31]) a. a. O. p. 77: L'Etat est la corporation nationale, en tant qu'elle est investie de la souverainité, . . . toute société humaine, dans laquelle existe une différentiation entre gouvernants et gouvernés.

[32]) vergl. Allgem. Staatslehre, S. 166; Problem der Souveränität, S. 12; der soziol. u. der jur. Staatsbegriff, S. 87.

[33]) Kelsen: Souveränität S. 10.

schen Elemente und Erkenntnismethoden zu enthalten hätte, erklärt Kelsen den Staat für identisch mit der Rechtsordnung [34]). Staat und Rechtsordnung sei nur ein verschiedener Ausdruck für ein und dasselbe juristische Erkenntnisobjekt. Die Verschiedenheit sei eine Folge der Personifikationsvorstellungen zur Verdeutlichung, die man aber in der Folge als lediglich verdeutlichende Trennung nicht mehr anerkenne und so zu einer durch nichts gerechtfertigten Verdoppelung des juristischen Erkenntnisobjektes komme [35]).

Auf den ersten Blick scheint darin eine grundlegende Verschiedenheit von der herrschenden Lehrmeinung über die Rechtsnatur des Staates zu liegen. Aber nur scheinbar. Was die herrschende Meinung als die beiden notwendigen Merkmale des Staates neben der Staatsgewalt verlangt, nämlich ein Staatsgebiet und ein Staatsvolk, verlegt Kelsen [36]) als unbedingt notwendigen Inhalt einer Norm in die souveräne Rechtsordnung selbst, die er allein schon als Staat erkennt.

Gewiß ist Kelsen zunächst darin beizustimmen, daß bei der durchgängigen Bezogenheit von Staat und Recht Staatsgewalt und Rechtsordnung dasselbe bedeuten [37]). Die Jellinek'sche Herrschermacht (Staatsgewalt) kann doch nicht als eine außerhalb des Rechtes stehende rein faktische Macht erklärt werden, sondern muß doch als Rechtsmacht bezeichnet werden, sodaß Heller [38]) nicht mit Unrecht sagen kann, daß Kelsen nur die herrschende liberale Rechtsstaatsidee am konsequentesten durchführe.

Aber Kelsens rein juristisch-normativer Staat ist nach seiner Angabe nur dann vorhanden, wenn zu der in Geltung befindlichen Rechtsordnung noch als begriffsnotwendiger Norminhalt Staatsgebiet und Staatsvolk hinzutreten. Ob es nicht dem Sinn und Zweck einer Begriffsbestimmung zuwiderläuft, wenn begriffsnotwendige Merkmale nicht in die Begriffsbestimmung aufgenommen werden, sondern nur als begriffsnotwendiger Inhalt einer Norm der souveränen Rechtsordnung verlangt werden — um wohl der rein juristisch-normativen Betrachtungsweise zu genügen — mag dahinstehen. Es genügt festzustellen, daß auch nach Kelsens Lehre für das Vorhandensein eines Staates außer der souveränen Rechtsordnung noch Staatsgebiet und Staatsvolk vorhanden sein müssen.

Der Staat wurzelt im soziologischen und strebt nach oben hin in die

---

[34]) Kelsen: Der soziol. u. jur. Staatsbegr. S. 87: Eine Begriffsbestimmung d. Staates endet bei einer Definition des Rechts. Derselbe: Souveränität, S. 12: Den Staat rechtl. begreifen (das sei der Sinn d. Staatsrechtslehre), kann nichts anderes heißen als den Staat als Recht begreifen (die herrschende staatsrechtl. Meinung betrachte Staat u. Recht als zwei Seiten desselben Dinges). Derselbe: Allgemeine Staatslehre, S. 16.

[35]) Zustimmend Sander in: Zeitschr. f. öffentl. R., 2. Bd., 1921, S. 176 ff. Der Denkbehelf der Personifikation sei nur der Ausdruck für die Einheit einer Gesamt- oder Teilrechtsordnung.

[36]) Kelsen: Staatsbegriff, S. 86: „ . . . . ohne diesen Inhalt begriffl. gar nicht möglich."

[37]) Wegen des bei Kelsen fehlenden Willensfaktors vgl. d. Ausf. unten S. 30 ff.

[38]) Heller S. 21.

Welt der ethischen und politischen Werte (Heller)[39]. Besonders die letztere Beziehung war der Anlaß dafür, daß der Staatsbegriff oftmals der Erfüllung politischer Postulate diente. Sander[40] meint, die alte Staatsrechtslehre sei bisher fast ausschließlich nicht als Wissenschaft sondern als Politik getrieben worden. An der Kritik Sanders ist das richtig, daß in die Begriffsbestimmung des juristischen Staates nicht jeweils all das Veränderliche hineinzukommen hat, was im Laufe der Staatengeschichte sich immer wieder geändert hat: nämlich die ethischen und politischen Anschauungen, die Zweck- und Wertforderungen sind, und daher für eine Begriffsbestimmung — abgesehen von ihrer außerhalb juristischer Erkenntnis liegenden Betrachtungsebene — nicht das zu einer Begriffsbestimmung erforderliche Moment der Gleichförmigkeit aufweisen. Unwandelbar im Laufe der Geschichte ist nur das geblieben, daß der Staat, juristisch gesehen, eine mit Zwangscharakter ausgestattete organisierte Ordnung zur Regelung des Verhaltens von Menschen auf einem bestimmten Gebiete ist. Anders ausgedrückt: dem Staate ist die Rechtsordnung Hauptinhalt. Die sonstigen Kennzeichen eines Staates, z. B. Fahnen, Wappen und sonstige nationale Eigentümlichkeiten sind rechtlich nur erheblich, soweit sie durch Gewohnheit oder durch Satzungen (wie z. B. durch Artikel 3 der Reichsverfassung die Reichsfarben bestimmt sind) in die Rechtssphäre gezogen werden.

Das Vorliegen eines Staates muß also dann angenommen werden, wenn eine unabhängige Rechtsordnung auf einem bestimmten Gebiete und für bestimmte Menschen geltend durch Organe verwirklicht wird.

b) Ein solcher juristisch erkannter Staat ist aber noch nicht notwendig ein Staat in der Wirklichkeit des Völkerlebens. Der Unterschied zwischen dem juristischen und völkerrechtlichen Staat liegt darin, daß Letzterer bereits im Völkerrechtskonzern als Staat aufgenommen ist. Hierdurch wird der juristische Staat erst Staat im Sinne des Völkerrechts und somit Subjekt des Völkerrechts[41]. Diese Aufnahme erfolgt durch die Anerkennung des juristischen Staates durch die übrigen Mitglieder der Völkerrechtsgemeinschaft.

Ein völkerrechtlich anerkannter Staat ist demnach ein Staat, der

1) nach staatsrechtlicher Erkenntnis als juristischer Staat erkannt ist,

2.) in der Völkerrechtsgemeinschaft als Staat fungiert.

Da im Völkerrecht die Macht eine hervorragende Rolle spielt, ist es für die Anerkennung eines juirischen Staates als Glied der Völkerrechtsgemeinschaft von Bedeutung, ob er sich, sei es allein oder mit Hilfe von befreundeten Staaten, als lebensfähig durch die Erlangung der Anerkennung durchsetzen und behaupten wird. Das alles liegt aber außerhalb innerstaatlicher juristischer Erkenntnis, wie immer wieder betont werden muß; festzuhalten ist, daß ein juristischer Staat schon vorhanden sein kann, obgleich mangels Anerkennung durch die übrigen Staatenwelt zwar im politischen Sinne, nicht aber im völkerrechtlichen Sinne ein Staat vor-

[39]) Heller S. 97 u. 174 ff.

[40]) Sander S. 194.

[41]) Hatschek S. 21: Der Staat im völkerr. Sinne bedarf d. Anerkennung, ohne diese Anerk. kein Subjekt d. Völkerrechts.

handen war. (Dem Rußland von heute war, obwohl sein juristischer Staatscharakter außer Zweifel stand, lange Zeit hindurch die Anerkennung als Staat im internationalen Staatenleben versagt) [42]).

Will man in dem Saargebiet demnach einen völkerrechtlichen Staat erblicken, dann muß nachgewiesen werden, daß

1.) eine unabhängige, nicht weiter ableitbare Rechtsordnung, ein Staatsvolk und ein Staatsgebiet vorhanden,

2.) eine Anerkennung als Staat durch die übrigen Staaten erfolgt ist.

Ob die Verfasser des V. V. die Schaffung eines besonderen Staates im Auge hatten oder nicht, ist insofern belanglos, als der durch die Vertragsregelung geschaffene Zustand der Absicht, keinen besonderen Staat zu schaffen, widersprechen würde; denn die Vertragsregelung geht den Absichten des einen Vertragspartners vor [43]). Aus der Entstehungsgeschichte (vergl. oben S. 4) ist zwar zu entnehmen, daß von der Schaffung eines autonomen Gebietes unter der Herrschaft des Völkerbundes die Rede war. Jedoch ist eine klare Festlegung dahingehend zwischen den all. und assoz. Mächten nicht erfolgt. Es wurde lediglich über die oben S. 5 erwähnten 3 Fragen volle Klarheit erzielt. Die nähere Ausgestaltung blieb der Dreimännerkommission, die das Saarstatut ausarbeiteten, überlassen. Deshalb verneint auch Frank [44]) die Ansicht, daß die Schaffung eines selbständigen Staates beabsichtigt war. Wenn v. Tann [45]) zur Beurteilung dieser Frage auf den kategorisch ablehnenden Standpunkt Wilsons in der Verhandlung vom 31. 3. 1919 hinweist, dann muß dem entgegengehalten werden, daß Wilson in der Zeit vom 31. 3. 1919 bis zum 9. 4. 1919 seinen ursprünglichen Standpunkt Schritt für Schritt aufgegeben hat, und infolgedessen Wilsons erster Standpunkt nicht mehr zur Erforschung der Absichten der all. und assoz. Mächte herangezogen werden kann.

Ein Einwand gegen die beabsichtigte Autonomie des Saargebietes greift jedoch durch: die all. und assoz. Mächte haben in dem Notenwechsel mit Deutschland über das Saargebiet (Weissbuch S. 53/58) zum Ausdruck gebracht, die Saarregelung würde nicht dem von Wilson in seiner Ansprache vom 2. 11. 1918 proklamierten Selbstbestimmungsrecht der Bevölkerung widersprechen. Daraus kann gefolgert werden, daß das Saargebiet, um nicht das Selbstbestimmungsrecht der Bevölkerung zu verletzen, keine eigenstaatliche Ausgestaltung erhalten sollte.

Wenn man allerdings bedenkt, daß die in der Saarrechtsordnung festgelegte Abstimmungsmöglichkeit bereits die Berücksichtigung des Selbstbestimmungsrechtes der Bevölkerung enthält, dann wird der eben gebrachte Einwand in seiner Beweiskraft erheblich eingeschränkt. Sodaß man sagen kann, daß sich aus den Vorverhandlungen der all. und assoz. Mächte untereinander und auch aus dem Notenwechsel mit Deutschland

---

[42]) v. Liszt-Fleischmann: Das Völkerrecht, S. 91: „Nicht sein Dasein als Staat, sondern sein Eintritt in der Völkerrechtsgemeinschaft ist durch die Anerkennung bedingt."

[43]) siehe Andres, S. 13/14 u. oben S. 11 ff.

[44]) S. 3.

[45]) S. 27.

ein klares Bild über die Absichten bei der Schaffung der Saarrechtsordnung nicht gewinnen läßt. Deshalb soll ausschließlich vom Boden der geltenden Saarrechtsordnung mit der oben (S. 18) gebrachten Erweiterung die Prüfung der Frage, ob ein Saarstaat vorliegt oder nicht, erfolgen, und nur das, was sich zweifelsfrei aus den Vorverhandlungen nachweisen läßt, zur Überprüfung des gewonnenen Ergebnisses herangezogen werden.

III. Abschnitt.

Die Frage nach der Souveränität.

§ 7

Die Souveränität als notwendiges Merkmal des Staates.

Bei der Begriffsbestimmung des juristischen Staates ist ohne weiteres die Souveränität als notwendiges Merkmal des Staates angenommen worden. Es hat allerdings nicht an Versuchen gefehlt, die Souveränität als wesentliches Merkmal des Staates aus dem Staatsrecht zu eliminieren. Kelsen[1]) hat aber, wie auch Heller[2]) anerkennt und teilweise erweiternd, zutreffend nachgewiesen, daß alle souveränitätsfreien Begriffsbestimmungen[3]) des Staates schließlich doch auf die Bestimmung eines souver-

[1]) Kelsen, Problem der Souv. S. 82 ff.: Der Zweck als wesentliches Kriterium des Staates: Nur wenn der Staat als souveräne Ordnung vorausgesetzt wird. . . S. 70 ff.: Die Gebietshoheit als wesentliches Merkmal des Staates ein Ausdruck für die Souveränität des Staates. S. 77 ff.: Die Fähigkeit des Staates sich selbst wesentlich zu ändern, gleichfalls eine Bestimmung der souveränen Rechtsordnung. S. 66 ff.: Das eigene Recht zum Zwang als Wesensmerkmal des nicht begriffsnotwendig souveränen Staates: eine Definition der souveränen Rechtsordnung: S. 56 ff.: Nicht weiter ableitbare Herrschergewalt, Herrschergewalt aus eigenem Recht und daher zu eigenem Rechte: eine Definition der souveränen Rechtsordnung.

[2]) Heller: Die Souveränität, Beiträge zum ausländischen öffentl. Recht und Völkerrecht Berlin und Leipzig 1927 S. 115 ff.

[3]) Wenn Kelsen verschiedentlich z. B. von Heller S. 23, v. Liszt-Fleischmann: Das Völkerrecht 1925 S. 94 Anmerk. 2, Schmidt-Polit. Theologie 1922 S. 22, als Gegner der Souveränität des Staates herangezogen wird, dann ist diese Unterstellung nur bedingt richtig. Kelsen will den Staat nur als Teilrechtsordnung innerhalb der Gesamtweltrechtsordnung begreifen, er geht also bei einer monistischen Konstruktion von Völkerrecht und Staatsrecht, von einem Primate des Völkerrechts aus. Von diesem Standpunkte kann natürlich nicht der Staatsrechtsordnung die Fähigkeit, souverän, d. h. höchste, nicht weiter ableitbare zu sein, zugesprochen werden, denn souverän ist nur die Weltrechtsordnung. Geht man dagegen von einem Primate der Staatsrechtsordnung aus, verneint man also die Natur der Staatsrechtsordnung als einer Teilordnung der Welt- bezw. Völkerrechtsordnung, dann muß dem Staate die Eigenschaft, selbständige, höchste Ordnung zu sein, zugesprochen werden. Was insbes. auch Kelsen anerkennt, und in seinen Ausführungen über die Souveränität des Staates zutreffend nachweist. Kelsen als Vertreter des Pri-

änen Staates hinauslaufen'[4]). Jellinek [5]) hat als wesentliches Merkmal des Staates das Dasein einer Staatsgewalt angenommen. Staatsgewalt sei nicht weiter ableitbare Herrschergewalt, Herrschergewalt aus eigener Macht und daher zu eigenen Recht. Kelsen [6]) nimmt zu der Auffassung Jellineks folgendermaßen Stellung:

„Das Wesentlichste dieser Begriffsbestimmung liegt jedoch darin, daß das „eigene Recht" negativ charakterisiert wird in dem Mangel einer weiteren Ableitbarkeit. Die Herrschergewalt zu eigenen Recht wird auch als nicht weiter ableitbare, als ursprüngliche bezeichnet. Was bedeutet aber dieses ableiten? Die Ursprünglichkeit, die hier für die Staatsgewalt in Anspruch genommen wird kann nicht den Sinn haben, daß der Staat eine prima causa sei, das Ableiten einer Gewalt aus einer anderen kann nicht die natürliche Bedeutung eines kausalen Erzeugens haben. Nicht auf die Ursache und Wirkung aufdekkende Erklärung, sondern auf eine Rechtfertigung, auf die Beziehung zu einer Norm verweist die Ableitung, von der die Rede ist. Eine abgeleitete und daher nicht ursprüngliche Gewalt ist eine solche, die durch eine höhere eingeräumt, übertragen wird, ist im Grunde eine Befugnis oder ein Recht, ist eine Pflicht oder eine Kompetenz, ist eine Ordnung, die auf einer höheren Ordnung ruht. Abgeleitet ist die individuelle Pflicht aus einer generellen Form, abgeleitet ist die Befugnis des Stellvertreters aus der Vollmacht des Stellvertretenen, abgeleitet ist die Kompetenz des Staatsorgans aus der Verfassung, die Verordnungsgewalt des Ministers aus dem delegierenden Gesetz, abgeleitet ist die Verfassung der Gemeinde aus der Verfassung des Staates. Nicht ableitbar, also ursprünglich ist in diesem rein normativen Sinne, der in dem Begriffe der Ableitung steckt, was nicht auf eine höhere Ordnung zurückgeführt werden kann, dessen Geltung nicht selbst wieder auf der Geltung einer höheren Norm beruht, über dessen Geltung keine höhere vorausgesetzt wird . . . . . nur weil die Macht rechtlich nicht weiter ableitbar ist, ist sie ursprünglich. Ursprünglich ist der Wert, den ich als höchsten voraussetze, nicht weiter ableitbar die Gewalt, (die, sofern ich sie mit Ableitbarkeit in Bezie-

---

mates des Völkerrechts (vgl. insbes. s. Ausführ. über die erkenntnistheoretische und ethisch-politische Bedeutung der beiden juristischen Grundhypothesen (Primat der staatl. Rechtsordnung oder Primat des Völkerrechts) Souveränität S. 314 ff.) kann natürlich die Staatsordnung nur als Teilrechtsordnung begreifen, dieser nicht die Eigenschaft des Zuhöchstseins zusprechen. Kelsen läßt aber zudem die Entscheidung der Frage nach dem Primate der Staatsrechtsordnung oder des Völkerrechts als eine weltanschauliche Frage offen. (S. 317)

Sander S. 229 Anmerk. 2 lehnt zutreffend die von Kelsen geforderte Weltrechtsordnung als einen in der reinen Rechtserkenntnis zu vermeidenden ethisch-politischen Begriff ab.

[4]) Heller S. 34: . . . . daß es aber andererseits kein Autor, soviel er auch vorbringen und versprechen mag, wagt den Souveränitätsbegriff gänzlich zu eliminieren. Man sucht ihn oft nur anders zu benennen, oder will ihn anderwärts unterbringen, indem man die Regierung für souverän erklärt, oder eine Rechts- oder Weltsouveränität konstruiert.

[5]) Jellinek: Staatslehre S. 489/90.

[6]) Kelsen S. 56 ff.

hung bringe, Ordnung ist) die ich als souverän erkenne. Die Ursprünglichkeit oder Unableitbarkeit der Staatsgewalt ist ganz und gar identisch mit dem, was Jellinek als negative Bedeutung der Souveränität bezeichnet: die Eigenschaft der Staatsgewalt, die keine höhere über sich kennt, derzufolge sie höchste und unabhängige Gewalt ist . . . . die Macht zu eigenem Rechte kann nichts anderes sein, als die souveräne Ordnung.

Damit entpuppt sich der nichtsouveräne Staat Jellineks ja von vornherein schon als wesentlich mit Souveränität begabt."

Der hier zugrunde gelegte Ausgangspunkt ist derjenige eines Primates der staatlichen Rechtsordnung, von dem folgerichtig die Souveränität des Staates als wesentliches Merkmal vertreten wird. Bei der Untersuchung über die Rechtsnatur des Saargebietes muß daher, sofern man das Saargebiet als Staat begreifen will, die Frage der Souveränität berücksichtigt werden. Zumal die sämtlichen Saarschriftsteller, allerdings ohne weiteren Hinweis auf die Versuche der Konstruktion eines souveränitätsfreien Staates (womit alle Streitigkeiten über die Souveränität des Saargebietes hinfällig werden würden) die Souveränität als notwendiges Staatsmerkmal unterstellt haben, und wegen des angeblichen Fehlens der Souveränität des Saargebietes dessen Staatsnatur leugnen.

§ 8

Das Subjekt der Souveränität und das Verhältnis der Staatsgewalt zur Rechtsordnung.

Der Meinungsstreit darüber, ob der menschliche Wille als motivierendes und verwirklichendes Moment bei der Begriffsbestimmung des Staates und der Zuerkennung der Souveränität berücksichtigt werden soll oder nicht, ist die Ursache für die verschieden vorgenommene Zuerkennung der Souveränität. Heller [7]) sagt, die theoretische Krisis des Souveränitätsdogmas sei in erster Linie eine Krisis des Subjektes der Souveränität des Staates. Das Problem der Souveränität sei das Problem der Beziehung zwischen Norm und Individualität [8]). In der Entpersönlichung des Weltbildes sei die Geschichte des entpersönlichten Rechtsstaates der rechtshistorische Zweig [9]). Das Problem von Staat und Recht im allgemeinen, das der Souveränität im besonderen, sei das der Verbindung von Wille und Norm, Sein und Sollen [10]).

Am klarsten hat Kelsen, indem er den Willen als einen nur psychologisch-biologisch, aber nicht normativ-juristisch zu erfassenden Erkenntnisgegenstand außerhalb der juristischen Erkenntnis liegend ansah, vom Boden seiner rein normativen Betrachtungsweise die Souveränität als eine Eigenschaft der mit Staat 'indentifizierten Rechtsordnung be-

[7]) Heller S. 34.
[8]) Heller S. 15.
[9]) Heller S. 17.
[10]) Heller S. 77.

stimmt [11]). Unterworfen sei man nur der Norm, dem Willen eines Menschen nur insofern, als die Norm solches statuiere, d. h. ein Verhalten als gesollt setze, zu dessen näheren Bestimmung ein Mensch — die durch die Norm eingesetzte Autorität — delegiert werde. Herrscher sei somit nur die Norm und souverän sei dieser Herrscher nur, sofern die Norm als höchste vorausgesetzt werde, d. h. nicht weiter ableitbar sei [12]).

In gleicher Richtung liegen die Ausführungen Krabbes [13]): Der große Gedanke habe den Sieg errungen, daß eine geistige Macht anstelle der persönlichen Gewalt getreten sei. Wir lebten jetzt nicht mehr unter der Herrschaft von Personen, sondern unter der Herrschaft von Normen, geistigen Kräften. Diese Kräfte herrschten im strengsten Sinne des Wortes.

Ihnen gegenüber betont Heller [14]), den Gedankengang von Schmitt [15]) weiterverfolgend, die Notwendigkeit der Berücksichtigung des menschlichen Willens als eine auch juristisch-normativ zu erfassende Einheit bei der Frage der Souveränität. Er macht Kelsen den Vorwurf, daß er die juristisch-normativ verwertbaren Ergebnisse moderner Forschung auf dem Gebiete der Einzel- und Massen-Psychologie einfach ignoriere [16]). Heller definiert [17]) dementsprechend die Souveränität als die Eigenschaft einer universalen Gebietsentscheidungs- und Wirkungseinheit, kraft welcher sie um des Rechtes willen sich gegebenenfalls auch gegen das Recht absolut behauptet. Souveränität sei die Eigenschaft der absoluten Unabhängigkeit einer Willenseinheit von einer anderen wirksamen Entscheidungseinheit [18]).

Es ist unschwer zu erkennen, daß die erstere Definition eine Weiterentwicklung der Definition von Schmitt — unter stärkerer Hervorhebung des Willensmomentes — ist, der als souverän denjenigen bezeichnet, der den Ausnahmezustand beherrsche [19]). Unter Beherrschung des Ausnahmezustandes versteht Schmitt [20]) die Fähigkeit, die Verfassung um der Verfassung willen gänzlich aufheben zu können. Heller [21]) bezeichnet seine Konstruktion selbst als eine Synthese der Gierkeschen Lehre (reale Verbandspersönlichkeit, Willensmoment) mit jener von Laband — Jellinek — Kelsen (normative Betrachtungsweise) unter Vermeidung der Einseitigkeiten beider. Einigkeit besteht aber jedenfalls darüber, daß das Subjekt, dem Souveränität zuerkannt wird, ein höchstes, unabhängiges Subjekt [22]) ist.

---

[11]) vgl. Kelsen Hauptprobl. d. Staatsrechtsl. 1923 S. 465. Allgem. Staatsl. S. 260, Souveränität S. 105, 152.

[12]) Kelsen Souveränität S. 8.

[13]) Krabbe: Die moderne Staatsidee 1919 S. 91.

[14]) Heller S. 4.

[15]) Schmitt S. 8.

[16]) Heller S. 78.

[17]) ders. S. 43.

[18]) ders. S. 97.

[19]) Schmitt S. 8.

[20]) ders. S. 13.

[21]) Heller S. 80.

[22]) Kelsen Souveränität S. 5: Das Subjekt von dem Souveränität ausgesagt werden kann, ist der Staat; diese Auffassung hat sich allgemein durchgerungen. Das Subjekt, dem Souveränität zugesprochen wird, ist als ein oberstes, höchstes, charakterisiert.

Im Sinne von Kelsens Zuerkennung der Souveränität an die Rechtsordnung, die auch der von Jellinek [23]) vertretenen Auffassung der Souveränität des Staates entspricht, soll im folgenden als Subjekt der Souveränität die Staatsrechtsordnung verstanden werden.

Das Willensmoment, das Heller und Schmitt besonders hervorheben, spielt zwar im praktischen Staatswesen eine besondere Rolle. Da aber jeweils die Zuerkennung der höchsten Macht an ein Willenssubjekt auf einer Norm der Rechtsordnung beruht, ist es nicht unrichtig, den Charakter des Zuhöchstseiens der staatlichen Rechtsordnung, einer in sich abgeschlossenen, von einem anderen Normensystem unabhängigen, Rechtsordnung zuzuerkennen. Zudem bietet die Auffindung des Schmitt-Hellerschen Souveränitätssubjektes all zu große Schwierigkeiten. Auf das deutsche Staatsrecht angewendet, müßte Schmitts Definition: — Souverän ist, der den Ausnahmezustand beherrscht — den Reichspräsidenten als Souverän erkennen (Art. 48 d. R. V.). Mit Rücksicht darauf, daß Gültigkeitsvoraussetzung für die Maßnahmen des Reichspräsidenten auf Grund des Artikel 48 die Gegenzeichnung des Reichskanzlers ist, kann aber auch der Reichspräsident nicht als souverän angesehen werden.

Ebensowenig läßt sich die theoretische: „oberste Entscheidungs- und Wirkungseinheit" von Heller praktisch auffinden, wie er selbst (S. 105) zugibt. Es gibt in demokratischen Staaten, ebensowenig streng genommen, auch in der konstitutionellen Monarchie [24]), nicht e i n oberstes Souveränitätssubjekt; das Souveränitätssubjekt Hellers ist nur eine Fiktion. Auch für das Saargebiet, das wegen der Ausschaltung der Bevölkerung von jeglicher wirksamen Regierungstätigkeit eine einfache Aufgabe für die Erprobung des Hellerschen Souveränitätssubjektes wäre, kann man keine eindeutige Lösung finden: die Regierungskommission ist höchste Entscheidungs- und Wirkungseinheit in Einzelfragen, ihr steht das Notverordnungsrecht zu [25]), aber der Völkerbund kann in die Tätigkeit der Regierungskommission eingreifen. Also auch hier müßte eine Teilung des Subjektes der Souveränität vorgenommen werden. Ganz außer Betracht bleibe das Abstimmungsrecht der Saarbevölkerung. Die Abstimmung ist doch auch ein Staatsakt, und ein eminent wichtiger dazu: hängt doch von ihm der Bestand der gesamten zeitlichen Rechtsordnung ab. Infolgedessen dürfte dieser Punkt bei der Frage des Subjektes der Souveränität ebenfalls nicht übergangen werden.

Dasselbe gilt für das von Schmitt vorgeschlagene Souveränitätssubjekt. Als Trägerin des Notverordnungsrechtes könnte man zwar zunächst die Regierungskommission als souverän ansehen; die Einwirkungsmöglichkeit des Völkerbundrates auf Notverordnungsmaßnahmen läßt aber eine solche Auffassung nicht zu.

Das an sich nicht unberechtigte Verlangen, den Willen als den in jeder Staats- und Rechtsordnung treibenden Faktor bei der Frage des

[23]) Jellinek S. 475.

[24]) v. Liszt-Fleischmann, S. 184: „Es ist irreleitend, das Staatshaupt ohne weiteres als Träger der Souveränität zu bezeichnen. Die Souveränität ist Eigenschaft der Staatsgewalt und steht daher dem Staate selbst zu."

[25]) Giersberg J.W. 1926 S. 305.

Souveränitätssubjektes zu berücksichtigen, bringt bei den komplizierten Verteilungen und Ausbalancierungen der Staatsgewalt gerade in der modernen Staatenwelt notwendigerweise eine mehrfache Teilung des Subjektes der Souveränität, und damit eine Erschwerung der Erkenntnis, die bei der Ausschaltung des Willensmomentes vermieden wird.

Es genügt, erkannt zu haben, daß der Wille als motivierender, aber normativ nicht restlos zu erfassender Faktor zu der staatlichen, d. h. zu der souveränen Rechtsordnung tritt. Die ursprüngliche Staatsgewalt bei Jellinek bedeutet demnach souveräne Rechtsordnung und Willensfaktor.

Souverän ist die Rechtsordnung, sie wird durch den Willen der Organe verwirklicht und so zu einer Staatsgewalt.

Es ist für die Frage nach der Souveränität gleichgültig, ob man die Rechtsordnung als System von Rechtsnormen oder unter Hinzufügen des menschlichen Willens als lebendige Wirkungseinheit zum Subjekt der Souveränität macht. In jedem Falle bleibt das Erfordernis, daß die Rechtsordnung oder Staatsgewalt eine bestimmte Eigenschaft besitzen müsse, um souverän zu sein, dasselbe. Die Rechtsordnung bezw. Staatsgewalt muß eine höchste, nicht weiter ableitbare sein.

§ 9

Die Auffassungen über die Souveränität im Saargebiet.

1.) Der Streitstand.

In der Frage der Souveränität bezüglich des Saargebietes lassen sich zwei Hauptgruppen, die ihrerseits wieder Verschiedenheiten zeigen, feststellen.

Die eine Hauptgruppe, in der Hauptsache die deutschen Schriftsteller, behaupten eine Aufrechterhaltung der deutschen Souveränität[26]).

[26]) Andres: Grundlagen des Rechts im Saargebiet, Berlin 1926 S. 39; Bergemann: Die Gesetzgebung im Saargebiet, Staatsbürgerbibliothek Heft 123/124, München-Gladbach 1924; S. 14 ff.; Biesel: Die völkerrechtliche Stellung des Saargebietes. Frankf. Abhandlungen zum modernen Völkerrecht Heft 15. Leipzig 1929. S. 27; Britten: Die Treuhänderschaft des Völkerbundes gegenüber dem Saargebiet, Münster 1923 S. 23; von Bülow: Der Versaill. Völkerbund, eine vorläufige Bilanz, Berlin-Stuttgart-Leipzig 1923, S. 407; Coursier, Le Statut international du Territoire de la Sarre 1925 p 26 ff.; Edmunds: Berichte an den Senat der USA 66 the Kongress 1 st session Docum. Nr. 156) p. 18; Eichhorn: Die zollrechtliche Stellung des Saargebiets auf Gr. d. Versaill. Vertrages. Berlin. Zollrechtl. Schriften Heft 1 S. 13; Giersberg: J.W. 1926 S. 304 ff.; Groten: Die Kontrolle des Völkerbundes über die Tätigkeit der Regierungskommss. des Saargebietes. Saarbrücken 1929 S. 8; Katsch S. 18; Hatschek S. 161; Lüttger: Das Saargebiet, die Grundzüge seiner Rechtsstellung, S. 223; v. Roenne S. 29; Schücking: Rechtstellung der Saarbeamten, J.W. 1925 S. 286; Schücking-Wehberg: Die Satzung des Völkerbundes 1921 S. 69; Voigt, in Bitters Handwörterbuch 3. Auflg. II. Band S. 517; Wehberg: Das Saargebiet. Die staats- und völkerrechtliche Stellung des Saargebietes. München-Gladbach S. 8, 9; Zschucke S. 284 R.G. St. Band 56/287; 57/290; RGZ. Band 101/260; 103/293.

Es wird teilweise das Fortbestehen der deutschen Souveränität lediglich als nudum jus angenommen [27]), teilweise auch neben der Souveränität als bloßem Recht ein faktischer Verbleib von Hoheitsrechten bei Deutschland angenommen [28]).

Die zweite Hauptgruppe verneint das Fortbestehen der deutschen Souveränität. Es sind dies die Mehrzahl der französischen und der englischen Schriftsteller [29]); von deutschen Autoren, soweit ich sehe, nur Simons [30]) und, widerspruchsvoll, auch v. Stumm [31]), der von einer resolutiv bedingten Rechtslage bezüglich der deutschen Souveränität spricht; sie lebe nach 15 Jahren wieder auf. Dagegen nimmt er S. 26 ein Fortbestehen der deutschen Souveränität an; da ein Zustand ohne Souveränität nicht eintreten könne, sei die deutsche Souveränität aufrechterhalten geblieben.

Die Regierungskommission hat in ihrer Note vom 25. Februar 1921 an den portugiesischen Minister des Auswärtigen [32]) sowie in dem Protokoll vom 3. 6. 1921 mit der deutschen Regierung [33]) die fortbestehende deutsche Souveränität anerkannt. In der Verordnung vom 16. 3. 1920 heißt es aber: Die Beamten werden in Zukunft ihre Dienste unter der Staatshoheit der Regierungskommission ausüben. Die Regierungskommission steht auf dem Standpunkte, daß Deutschland keinerlei Rechte mehr im Saargebiete habe; ihre Auffassung ist also dahin zu charakterisieren, daß Deutschland formell die Souveränität als nudum jus zustehe.

Ferner hat der Generalsekretär des Völkerbundes in einem Briefe vom 12. Juni 1922 [34]) folgende Wendungen gebraucht: „Aux termes du Traité de Versailles, la Commission du Gouvernement possède des pouvoirs de Gouv. absolus et peut par conséquent entreprendre des négociations avec les pays étrangers", er hat damit die Souveränität der Regierungskommission angenommen.

Auch bei dieser zweiten Hauptgruppe lassen sich Verschiedenheiten feststellen: Einmal wird der Übergang der Souveränität auf den Völker-

---

[27]) Bergemann S. 17; Bindewald: Das Aufwertungsrecht des Saargebietes D.J.Z. 1928 S. 1582—85; Coursier p. 35; Gonsiorowski p. 353; Lüttger S. 217 ff. Entsch. des Oberst Gerichtsh. u. d. OVG. des Saargebietes in Saarlouis, Saarbr. März 1926 S. 4; Lüttger: Das Recht der freien Meinungsäußerung im Saargeb. D.J.Z. 1926 S. 645; Schücking-Wehberg S. 69, Wehberg S. 8; v. Stumm S. 19 ff. v. Tann S. 60.

[28]) so Andres S. 25; Frank S. 27; Biesel S. 25/26; Katsch S. 13; Zschucke S. 284 u. a.

[29]) Allot: p. 65 ff.; Bisschop p. 23; Birkenhead: Internation. Law, London 1927 6. Ed. p. 61; Redslob p. 294; Priou: Le Territoire de la Sarre, Etudes politiques et economiques. Paris 1923 p. 31 Simons: Die Belastung d. Deutsch. Souveräm. durch die fremden Kommissionen 1920 S. 14; Temperley p. 179 ff.

[30]) Simons S. 14.

[31]) v. Stumm S. 28.

[32]) Dt. Weissb. S. 107.

[33]) Dt. Weissb. S. 107 (Annexe au Jo. recueil d. trait. 1921 vol. V. p. 31).

[34]) zit. bei Görgen: Kompetenzreglung zwischen Reg. Kom. und Völkerbundrat Berlin 1929 S. 8.

bund angenommen[35]). Dann wird behauptet, die deutsche Souveränität sei auf die Regierungskommission übergegangen[36]).

Zum andern wird die Ansicht vertreten, die deutsche Souveränität sei erloschen, ohne daß ein neuer Souveränitätsträger erkannt werden könne[37]). Endlich vertritt Fauchille[38]) die Auffassung, daß die Souveränität zwischen Deutschland und Frankreich geteilt sei, und zwar dergestalt, daß Deutschland die Souveränität über, Frankreich als Kohleneigentümer die Souveränität unter der Erde besitze. Diese letztere Ansicht scheitert ohne weiteres daran, daß Frankreich an den Kohlengruben nur ein privates Recht besitzt.

2.) Ist die deutsche Souveränität aufrechterhalten?

a) Die Autoren, die eine Aufrechterhaltung der deutschen Souveränität über das Saargebiet annehmen, begründen ihren Standpunkt mit den formalen Bestimmungen des V. V. Deutschland habe gemäß Art. 49 lediglich auf die Regierung zugunsten des Völkerbundes verzichtet. Ein Verzicht auf die Souveränität sei nicht erfolgt. Dann folge aus dem Wortlaut des § 35 des Saarstatuts das Fortbestehen der deutschen Souveränität. In dieser Bestimmung verpflichtet sich Deutschland schon jetzt, auf seine Souveränität zu verzichten, falls der Völkerbund die Aufrechterhaltung der zeitlichen Rechtsordnung im Jahre 1935 beschließen sollte. Ein solcher Verzicht wäre nicht mehr notwendig, wenn schon durch die Bestimmungen des V. V. selbst eine Verzichtleistung auf die Souveränität erfolgt sei. Auch aus § 35 b ergäbe sich die Richtigkeit der Ansicht von der Aufrechterhaltung der deutschen Souveränität: Deutschland verpflichtet sich hier im Falle der Vereinigung mit Frankreich auf alle seine Rechte und Ansprüche zu verzichten. Unter diese Rechte falle auch das Recht der Souveränität. Außerdem spreche § 23 des Saarstatuts, wonach die Regierungskommission nur die Verwaltung und Nutznießung des öffentlichen und privaten Eigentums, das der deutschen Regierung oder der Regierung eines deutschen Bundesstaates gehörte, für ein Fortbestehen der deutschen Souveränität. Wer anerkenne, daß ein Staat auf einem bestimmten Gebiete öffentliches Eigentum besitze, erkenne damit die Souveränität des besitzenden Staates an[39]). Dann könne man auch aus der Wortfassung des § 28, wo von dem Wahlrecht der Bewohner die Rede sei — ein Wahlrecht bestehe „nur" für die örtlichen Vertretungen — den Schluß ziehen, daß die deutsche Souveränität aufrechterhalten sei.

Die theoretische Begründung für die Auffassung, daß, obwohl die Regierungskommission sämtliche Regierungsbefugnisse im Saargebiet besitze, die deutsche Souveränität fortbestehe, sieht Frank[40]) unter Hin-

---

[35]) Redslob S. 294 ff.
[36]) Priou p. 31.
[37]) Allot p. 86.
[38]) Fauchille: Traité de Droit intern. Paris 1922 p. 685.
[39]) Vgl. hierzu insbes. Frank S. 13 ff.
[40]) Frank S. 27.

weis auf Präzedenzfälle im Völkerrecht[41]) und in Anlehnung an ihn die Schriftsteller, die eine Aufrechterhaltung der deutschen Souveränität annehmen, darin, daß er erklärt, Deutschland habe nur auf die Ausübung der Souveränität verzichtet, die Souveränität, die Staatsgewalt an sich, sei aber bei Deutschland verblieben. Die Souveränität könne als nudum jus existieren[42]). Der Inhalt des deutschen Verzichtes auf die Regierung wird allerdings verschieden weit gefaßt. Bergemann, Gonsiorowski, Schücking, Lüttger und die Entscheidungen der obersten Gerichte des Saargebietes gehen davon aus, daß die gesamte Staatsgewalt auf den Völkerbund bezw. die Regierungskommission übergegangen sei. Die deutsche Souveränität bestehe lediglich als nudum jus fort.

Die anderen[43]) halten aber neben der fortbestehenden de jure Souveränität auch ein Fortbestehen der deutschen de facto Souveränität für gegeben. Habe auch Deutschland auf die Ausübung der meisten innerstaatlichen Hoheitsrechte verzichtet, so stände doch die Ausübung der völkerrechtlichen Souveränität, abgesehen von dem auf Grund des § 21 des Saarstatuts der Regierungskommission übertragenen Schutzrechte, noch dem Deutschen Reiche zu. Darunter falle das aktive und passive Gesandschaftsrecht, das Recht, Staatsverträge zu schließen, Krieg zu erklären, Frieden zu schließen, und das Recht, Einbürgerungen vorzunehmen. Die deutsche Souveränität sei auch aus dem Grunde nicht inhaltslos, weil sie ihren Inhalt in jener Beschränkung, die dem Völkerbund bezw. der Regierungskommission gegenüber Deutschland durch die Treuhandverpflichtung gesetzt sei, habe. Diese dürften keine Maßnahmen treffen, die der Treuverpflichtung gegenüber der Saarbevölkerung und dem Deutschen Reich zu widerlaufen.

---

[41]) Solche ähnlich gelagerten Fälle sind: Vertrag über Bosnien, Herzogowina auf Grund d. Art. 25 d. Schlußakte d. Berl. Konf. v. 13. Juli 1878 (vgl. Fleischmann: Quellen S. 156). Gemäß der Präambel d. Konstantinopeler Ergänz.-Vertr. v. 21. 4. 1879 war d. türk. Souveränität ausdrücklich aufrechterhalten, vgl. Strupp: Docum. pour servir à l histoire du droit des gens I. 298, II. 32, 44. 2.) Cypern-Vertrag vom 4. Juni 1878 zwischen Türkei und England (vgl. Fleischmann S. 145, Strupp I 289, III. 32) 3.) Wegen d. Rechtsverhältnisses bezügl. der beiden peruanischen Prov. Tacna und Arica kann eine nähere Erörterung unterbleiben, da die im Vertrage von Ancon v. 20. 11. 1883 vorgesehene Volksabstimmung niemals stattgefunden hat und eine gütliche Einigung zwischen den beteiligten Staaten Peru und Chile erfolgt ist. Hierzu eingehend Katsch S. 24/25, wo 4.) außerdem die Smyrnafrage (Art. 65 d. Vertr. v. Sévres v. 10. 8. 1920) die auf Grund der politischen Verhältnisse gegenstandlos geworden ist, erwähnt ist. 5.) Die Besetzung von Masaua im Jahre 1885 durch Italien. 6.) Traktat von Grodno (1793) zwischen Polen und Rußland (vgl. v. Tann S. 53 ff.). Ferner die bei R. Robin: Des occupations militaire en dehors des Occupations de Guerre, 1913 p. 71 ff. erschöpfend aufgezählten Fälle.

[42]) So auch zustimmend insbes. Bergemann S. 20, der eine unbegrenzte Selbstbeschränkung der Hoheitsrechte eines Staates für möglich hält. Ebenso Katsch S. 19 unter Hinweis auf Jellinek: Die Lehre von den Staatsverbind. S. 53.

[43]) Andres, S. 39/40; Biesel, S. 26; Frank, S. 27; Katsch, S. 13; Görgen, S. 10; Eichhorn, S. 25; Zschucke, S. 284.

Abgesehen von den an sich bestrittenen Einzelfragen muß es zunächst ins Auge fallen, daß die herrschende deutsche Meinung sich nicht die herrschende deutsche Auffassung [44]) über die Bedeutung des Begriffes Souveränität, nämlich als einer Eigenschaft der Staatsgewalt zu eigen gemacht hat. Von diesem Standpunkt aus wäre eine Scheidung der Souveränität in eine de jure Souveränität und in eine de facto Souveränität begrifflich ausgeschlossen gewesen. Eine Eigenschaft kann nicht zerlegt werden; die herrschende deutsche Auffassung über die Souveränität hätte nur eine Problemstellung derart zugelassen, daß zu untersuchen gewesen wäre

a) ob eine Staatsgewalt ihrem Inhalte nach vorliegt,

b) ob diese Staatsgewalt die Eigenschaft souverän d. h. höchste, unabhängige, nicht weiter ableitbare Staatsgewalt zu sein, besitzt.

Diesen Widerspruch hat man [45]) dadurch zu beseitigen versucht, daß man [46]) behauptet, nicht die deutsche staatsrechtliche Auffassung des Souveränitätsbegriffes, sondern die englische staatsrechtliche Bedeutung dieses Begriffes, sei für das Saarstatut maßgebend. Wie allgemein bei der Auslegung des Saarstatuts die englische Auffassung heranzuziehen sei, so müsse auch der englisch-staatsrechtliche Souveränitätsbegriff für die Auslegungen herangezogen werden.

Ganz abgesehen von der abzulehnenden Auffassung, die einen internationalen Rechtsbegriff nach einer bestimmten nationalen Deutung gebrauchen will, — es gibt nur einen richtigen Begriff der Souveränität — vermag aber auch der Hinweis auf das englische Staatsrecht den Widerspruch zwischen einer deutsch-rechtlichen Auffassung des Souveränitätsbegriffes und der Souveränitätsbestimmung der Saarschriftsteller, die die Souveränität der Staatsgewalt gleichsetzen, nicht aufzuhellen. Denn nach englischem Staatsrecht bedeutet Souveränität nicht einen bestimmt abgegrenzten und abschließend entwickelten Rechtsbegriff dergestalt, daß

---

[44]) Jellinek: Allgemeine Staatsl. S. 475, 481, 484; v. Liszt-Fleischmann: Völkerrecht S. 94: Souveränität als Eigenschaft des Staates ist die höchste, nach außen wie im inneren selbständige, von keinem höheren abhängige Herrschermacht. Hatschek a. a. O. S. 20: Souveränität = logischer Relationsbegriff (wie: oben rechts links unten) ohne bestimmten Inhalt. Souveränität bedeutet die Fähigkeit zu oberster Rechtsetzung, vor allem Recht der Selbstorganisation; Heller a. a. O. S. 105 ff.; Kelsen: Souveränität S. 13, 40; Meyer-Anschütz: Lehrb. d. deutsch. Staatsrechtes S. 21 ff.; Schmitt a. a. O. S. 8.

[45]) Andres S. 37; Biesel a. a. O. S. 24; Eichhorn S. 23; Frank S. 13 Anm.: Souveränität = Staatsgewalt; Katsch a. a. O. S. 18 setzt Staatsgewalt und Souveränität gleich, indem er auf den „allgemein üblichen" Sprachgebrauch im Völkerrecht hinweist. (ebenso Biesel S. 24) vergl. zu dieser Behauptung die Anm. 1) und die gegenteiligen Auslassungen der führenden englischen Völkerrechtslehrer. Katsch meint ferner, nach dem Sprachgebrauch d. Versailler Vertr. sei unter Souveränität die Staatsgewalt zu verstehen; trotzdem aber stützt er seine Ansicht v. d. Aufrechterhaltung d. deutschen Souveränität darauf, daß diese als nudum jus existieren könne! Lüttger S. 222 hält den Begriff d. Staatshoheit im Sinne des V. V. für die umfassendste Art staatl. Gewalt.

[46]) Biesel S. 24.

als feststehende Meinung die Souveränität der Staatsgewalt gleichgestellt würde. Oppenheim[47]) sagt: „it is a fact that sov. is a term used without any well recognised meaning except of a supreme authority". Dementsprechend definiert er den Begriff der Souveränität dahingehend, daß Souveränität eine höchste Autorität sei, die unabhängig von jeder anderen Souveränität sei. Souveränität im engsten und strengen Sinne des Wortes bedeute deshalb Unabhängigkeit nach Innen und Außen. Burgess[48]) dagegen sieht in der Souveränität eine originäre, absolute unbegrenzte Macht. Man sieht, in der englischen Literatur ist die Auffassung, Staatsgewalt sei gleich Souveränität, nicht die allgemein gültige Meinung. Zwar bestimmt Oppenheim die Souveränität auch durch den Ausdruck „höchste Autorität". Jedoch ist höchste Macht und höchste Autorität etwas Verschiedenes. Jenes weist auf das Faktische, dieses jedoch auf etwas Normatives hin. Zudem hat Oppenheim, in unverkennbarer Annäherung an die Definition von Jellinek, Souveränität als Unabhängigkeit nach Innen und Außen bezeichnet. Unabhängigkeit wessen? Doch wohl nur des Staates bezw. der Staatsgewalt. Daraus ergibt sich, daß Oppenheim mit dem Begriffe der Souveränität ein Attribut des Staates bezw. der Staatsgewalt gekennzeichnet hat. Im Gegensatz zu Burgess, der Souveränität mit der faktischen Macht identifiziert. Es ist aber nicht einzusehen, daß die Auffassung gerade derjenigen englischen Schriftsteller, die Souveränität und Staatsgewalt gleichsetzen, zur Grundlage der Erörterungen gemacht werden soll.

Der Hinweis auf den Sprachgebrauch des V. V.[49]), insbesondere auf das Saarstatut selbst, — in § 35 ist gesagt, die Bevölkerung solle sich entscheiden, unter welche Souveränität sie zu treten wünsche — bietet auch keinen Beweis dafür, daß dieser Begriff: Staatsgewalt gleich Souveränität, als der richtige Begriff der Souveränität allein angewendet werden müsse. Durch eine Äußerung des Gesetzgebers oder der Vertragsparteien kann ein allein auf Grund wissenschaftlicher Erkenntnis auszulegender Begriff nicht derart bestimmt sein, daß seine Bedeutung so und nicht anders sei. Es kommt allerdings dabei darauf an, in welchem Sinne der Gesetzgeber einen Begriff aufstellt. Man wird davon ausgehen, daß er sich dabei an eine in der Wissenschaft vertretene Ansicht anschließt. Wo aber die Wissenschaft zu einer Klarheit selbst nicht gediehen ist, muß in dem Gesetz selbst der Sinn gefunden werden, den der Gesetzgeber oder bei einem Vertrage die Vertragsparteien — vielleicht einer geläufigen laxen Auffassung folgend — selbst haben hineinlegen wollen. Entscheidend hierbei ist aber die tatsächlich geschaffene Lage. Diese muß der von dem Gesetzgeber oder von den Vertragsparteien geforderten Konstruktion entsprechen[50]). Durch einen Vertragssatz allein kann nicht

[47]) Oppenheim: Internat. Law Bd. I p. 133.

[48]) Burgess: Political Science and Comparative Constitutional Law Vol. 1 p. 52.

[49]) Biesel, S. 25.

[50]) Heller, S. 146: „Nicht verwehrt ist es der Jurisprudenz, die Zweifelhaftigkeit der Tatsachenfrage festzustellen und die geforderte Konstruktion gegebenenfalls abzulehnen. Unter keinen Umständen ist aber das ordnende Denken dazu da, die politischen Aspirationen oder Ressentiments der einen oder anderen Macht durch ihre Begriffe zu legitimieren.

das noch als vorhanden angesehen werden, was durch den sonstigen Inhalt und die Folgen, die sich aus dem Vertrage ergeben, aufgehoben wird. Eine solche Vertragsbestimmung sinkt in ihrer Bedeutung zu einer leeren Formel der internationalen Höflichkeit herab, und dient nur zu einer Verschleierung der tatsächlichen Rechtslage, wenn der neugeschaffene Zustand derart gestaltet ist, daß keinerlei fortdauernde rechtliche Beziehungen außer der leeren Formel noch vorhanden sind. Im letzteren Sinne muß auch die von Frank als Präzedenzfall angeführte, angeblich aufrechterhaltene Souveränität des türkischen Sultans über Bosnien-Herzegowina gedeutet werden: die türkische Souveränität über diese Gebiete war erloschen [51]); denn die Formel von der Aufrechterhaltung der Souveränität des Sultans war wirklich weiter nichts als eine leere Formel. (Über die innere Ursache vergl. noch unten S. 90).

Die Entscheidung über die Souveränitätsfrage im Saargebiet muß daher auch berücksichtigen, ob die tatsächlich bestehende Rechtslage der in dem V. V. geforderten Konstruktion entspricht.

b) Die Auffassung, die Souveränität sei mit der Staatsgewalt identisch, führt notwendig dazu, eine Teilung der Staatsgewalt zuzulassen [52]); denn die Staatsgewalt als die Summe der einzelnen staatlichen Hoheitsrechte läßt sich natürlich in die einzelnen Hoheitsrechte zerlegen; diese können dann, was stände dem im Wege, verschieden übertragen werden [53]).

Daß der Regierungskommission die Justizhoheit im Saarbecken zusteht, ist so gut wie unbestritten. Lediglich Andres [54]) leugnet die Justizhoheit der Regierungskommission mit der Begründung, soweit die Regierungskommission Befugnisse auf dem Gebiete der Justiz ausübe, sei es nur Ausfluß der Justizverwaltung, also einer spezifischen Regierungsbefugnis. Dabei wird das Recht lt. ausdrücklicher Bestimmung des Saarstatuts im Namen der Regierungskommission gesprochen und die Justiz, abgesehen von den Einschränkungen des V. V., von der Regierungskommission organisiert! Inwieweit der Regierungskommission noch sonstige

[51]) Ebenso v. Liszt-Fleischmann, S. 161; Redslob p. 291; Robin p. 438.

[52]) so auch Oppenheim, p. 133.

[53]) Der Hinweis von Eichhorn, S. 28, auf Jellinek, der den unteilbaren Charakter der Souveränität betont, ist deshalb unberechtigt, weil Jellinek nicht von einer Identifizierung von Staatsgewalt und Souveränität ausgeht, dies vielmehr ausdrücklich ablehnt (Jellinek: Allgemeine Staatslehre, S. 375 ff.), sondern Souveränität als Eigenschaft des Staates und der Staatsgewalt begreift. Mit seinem Hinweis auf den unteilbaren Charakter der Staatsgewalt begründet Eichhorn den Ausschluß von zollrechtlichen Hoheitsrechten Frankreichs im Saargebiet. Damit im Widerspruch stehen aber seine Ausführungen S. 24, nach denen er der Reg. Kom. Staatshoheitsrechte, wie Gesetzgebung und anderes zuspricht. Es ist doch nur eines möglich: entweder man erkennt der Regierungskommission Hoheitsrechte zu — lediglich Zuerkennung der Ausübung der Hoheitsrechte besagt aus dem Grunde nichts, weil die Hoheitsrechte im eigenen Namen der Reg. Kom. ausgeübt werden — und damit die volle oder teilweise Souveränität, oder aber man leugnet konsequent, daß der Reg. Kom. Hoheitsrechte zustehen, vermag dann aber vom Boden der Auffassung: Souveränität gleich Staatsgewalt, keine rechtliche Lösung der Saarverhältnisse zu geben.

[54]) Andres, S. 53.

Hoheitsrechte zustehen, bleibe an dieser Stelle unerörtert. Diejenigen Schriftsteller, die als Ausgangspunkt zu ihren Betrachtungen der Saarverhältnisse die Souveränität mit der Staatsgewalt identifizieren, müßten bei ihrer Untersuchung mindestens zu dem Ergebnis gelangen, daß wenigstens ein Teil der Souveränität Deutschland genommen und auf den Völkerbund übergegangen sei.

Die Annahme, der Völkerbund könne nicht Souveränitätsträger sein, rechtfertigt aber allein noch nicht den Schluß, daß die Souveränität in toto bei Deutschland verblieben sei. Die Begründung: der Völkerbund könne nicht Souveränitätsträger sein, also sei Deutschland Gesamtinhaber der Staatsgewalt geblieben, ist juristisch nicht gerechtfertigt.

3.) Ist die Souveränität Deutschlands über das Saargebiet erloschen?

Am intensivsten mit der Frage der Souveränität über das Saargebiet hat sich Allot befaßt. In Anlehnung an Georges Scelle: Le Pacte des Nations et sa liaison avec le traité de Paix, p. 92 spricht Allot[55]) von der Souveränität als der pouvoir du commandement et du dernier mot. Er bleibt damit im Einklang mit Fauchille[56]), der, unter Scheidung in innere und äußere Souveränität, die Souveränität mit der Autonomie gleichsetzt und die äußere Souveränität als Unabhängigkeit des Staates erkennt. Allot[57]) lehnt ein Souveränitätsrecht als nudum jus ab. Er unterscheidet die pouvoir de fait und die pouvoir de droit als notwendige, korrespondierende Inhalte der Souveränität[58]). Fehle es an einer pouvoir de fait, dann entfalte die pouvoir de droit, mithin die Souveränität überhaupt.

Hiergegen hat Biesel[59]) eingewendet, daß es Staaten nicht verwehrt sei, und daß es allgemein rechtlich anerkannt sei, auf die Ausübung ihrer Hoheitsrechte zu verzichten, daß also ein Recht, trotz fehlender pouvoir de fait, als bloßes pouvoir de droit bestehen könne. Allot meint aber, daß Deutschland nicht auf einzelne, sondern auf die gesamten Rechte ihrer Ausübung nach wenigstens, verzichtet habe. Das folge schon daraus, daß die deutsche Regierung sämtliche öffentlichen Dokumente und Urkunden der Saarregierung habe zur Verfügung stellen müssen, und daher außerstande sei, irgendwelche pouvoir de fait auszuüben. Allots Ansicht ist daher nicht ohne weiteres durch den Vorhalt Biesels als widerlegt anzusehen. Es kommt noch darauf an zu prüfen, ob ein Staat sich aller Befugnisse, die aus seinem Rechte zu herrschen entspringen, begeben kann, und trotzdem seine Souveränität behält.

Allot wendet sich gegen die Beweisführung der Schriftsteller, die aus dem V. V. eine Aufrechterhaltung der deutschen Souveränität konstruieren wollen. Er meint[60]), die Bestimmung des § 35 sei unter Berücksich-

[55]) Allot p. 65.
[56]) Fauchille p. 223.
[57]) Allot p. 16: La souv. qui ne s'exerceplus, ne saurait être conservée par la seule volonté de ne pas l'abandonner, à la différence de la propriété.
[58]) Allot p. 65.
[59]) Biesel S. 26.
[60]) p. 67, 68.

tigung des Gedankens von dem Selbstbestimmungsrechts der Völker gar nicht notwendig gewesen. Artikel 35 sei unter Rücksichtnahme auf althergebrachte Formen — um acquiescement solemnel propre à garantir du nouveau souverain le libre exercice des droits que le peuple lui a donnés librement — geschaffen worden. Möge man aber auch über § 35 streiten können, so spräche doch § 34 für seine Meinung: Es sei von der Beibehaltung der gegenwärtigen Rechtsordnung, der Vereinigung mit Deutschland oder mit Frankreich die Rede. Die Vereinigung mit Deutschland habe zur Voraussetzung, daß vorher eine Trennung bestanden haben müsse. Dagegen ist zu sagen, daß § 34 und § 35 in ihrer Bedeutung für die Frage nach der Souveränität nicht gleichgesetzt werden können. § 35 spricht direkt von der Verpflichtung Deutschlands, auf seine Souveränität gegebenenfalls zu verzichten. § 34 formuliert jedoch lediglich die Abstimmungsfrage für die Bevölkerung. Der Bevölkerung muß man aber die Sache so bezeichnen, wie sie die Dinge von außen sieht.

Daß die Regierungskommission nur die Nutznießung und nicht das volle Eigentum an den öffentlichen Eigentum im Saargebiet besitze, bedeute lediglich eine ganz natürliche Regelung. Die Saarregelung sei provisorisch gedacht gewesen, und da Deutschland in seine Souveränität wieder eingesetzt werden könne, wäre es nicht notwendig gewesen, zunächst schon das volle Eigentum an die Regierungskommission zu übertragen. Dem ist entgegenzuhalten, daß kein Grund dagegen gesprochen hätte, der Regierungskommission nicht das volle Eigentum mit der Pflicht zur etwaigen Rückgabe zu übertragen. Einleuchtender ist daher die Folgerung derjenigen, die aus dem Fortbestand des deutschen öffentlichen Eigentums ein weiteres Indiz für die Aufrechterhaltung der deutschen Souveränität sehen.

Der von Allot gezogene Vergleich zwischen dem Eigentum Deutschlands an den öffentlichen Gebäuden usw. im Saargebiet und dem französischen Grubeneigentum im Saargebiet, ist vollkommen abwegig. Der französische Staat besitzt nur privates Eigentum an den Kohlengruben, wie auch seine Nebenrechte sich lediglich als private Vorrechte darstellen. Die Rechte Deutschlands dagegen sind Rechte öffentlicher Natur, das deutsche Eigentum im Saargebiet ist öffentliches Eigentum.

Allot meint weiter, daß auch aus der Vertragsbestimmung des § 27 über die aufrecht erhaltene Staatsangehörigkeit der Bewohner kein Rückschluß auf die deutsche Souveränität gezogen werden könne; denn Deutschland habe weder ein Recht „ni de commander, ni de protéger (§ 21), ni même d'empêcher de ne plus être allemands". Es verhalte sich mit den Saarbewohnern wie mit den übrigen Auslandsdeutschen [61]). Endlich folge auch aus den Bestimmungen des V. V. (Artikel 27 des Teiles III V. V.), daß das Saargebiet außerhalb der Grenzen Deutschlands und damit auch außerhalb der deutschen Gebietshoheit gestellt worden sei.

Ausgehend von seiner Begriffsbestimmung der Souveränität hält er als wesentliches Kriterium der Souveränität 1.) die Möglichkeit, die Verfassung ändern zu können, und 2.) die Möglichkeit der Selbstorganisation; zu beidem sei aber die Regierungskommission nicht imstande [62]).

[61]) Allot, p. 69.
[62]) derselbe, p. 71.

Sie sei vielmehr verpflichtet, die „Charte" des Saargebietes genau inne zu halten. Sodann fehle es wegen der Absetzbarkeit der Regierungskommission an der zur Souveränität notwendigen Absolutheit. Außerdem bestände eine Verantwortlichkeit gegenüber dem Völkerbundrate und eine Kontrolle des Völkerbundes. Mit der Souveränität sei es unvereinbar, daß die Regierungskommission in ihrer Regierung beschränkt sei und das Saarstatut nicht abändern könnte [63]).

Dem Völkerbund dagegen könne die Souveränität um dessentwillen nicht zugesprochen werden, weil er die Regierungsgewalt im Saargebiet nicht ausübe und infolgedessen nicht Inhaber der Souveränität sein könne.

Infolgedessen kommt Allot [64]) zu dem Ergebnis, daß die Saarrechtsverhältnisse außerhalb der Sphäre der Souveränität lägen. Es handele sich bei dem Saargebiet um ein völkerrechtliches Gebilde sui generis.

Allot verkennt, daß nicht jede Verfassung auf dem Willen der Bevölkerung des betreffenden Staates beruhen muß; sie kann ihm auch auferlegt werden. Er zeigt sich damit als Anhänger der Rousseau'schen Ideen bezüglich der Schaffung des Staates durch den Willen des Volkes. Daß die Regierungskommission nur gemäß der dem Lande erteilten „Charte" regieren darf, ist keine Besonderheit. Wohl jede moderne Regierung darf nur im verfassungsmäßigen Rahmen sich betätigen. Auch die Abänderungsmöglichkeit ist keine notwendige Voraussetzung der Staatsverfassung und berührt die Souveränität als solche nicht (vgl. unten S. 62 ff.).

Im Gegensatz zu Allot, der das Saargebiet außerhalb irgendwelcher Souveränität stehend ansieht, nimmt Redslob einen Übergang der Souveränität auf den Völkerbund an [65]). Auch er spricht dem § 35, dem Hauptargument der deutschen Schriftsteller für die Aufrechterhaltung der deutschen Souveränität jede Bedeutung ab. Er hält ihn, da Deutschland auf alle seine Rechte im Saargebiet auf Grund des Art. 49 verzichtet habe [66]), für eine fehlerhafte Redaktion: man könne keine Souveränität übertragen, die man nicht mehr besitze.

Namentlich aus der Bestimmung des § 33 folgert Redslob die Unabhängigkeit des Saargebietes von Deutschland [67]). Es sei augenscheinlich, daß, wenn die Regierungskommission neben der deutschen Autorität im Saargebiet herrschen würde, sie nicht zum Schiedsrichter für die Auslegung der Bestimmungen des Saarstatuts benannt worden sei; denn das würde bedeuten, daß sie als Richter berufen sei, die Streitigkeiten zu schlichten, die zwischen ihr und Deutschland entstehen würden; sie würde zugleich Partei und Richter sein. Redslob ist in diesem Punkte zuzustimmen. Da der Gedanke einer Schiedskommission fallen gelassen worden ist, kann man die Regierungskommission in ihrer Tätigkeit nicht als

---

[63]) Allot, p. 73.
[64]) ders., p. 75.
[65]) Redslob p. 288 L'Allemagne est dépossédé de tous ses droits sur la région. Le pouvoir intégral est dévolu à la Société des Nations. p. 293 . . . l acquisition de la souveraineté par la Ligue de Genève.
[66]) ders. p. 291.
[67]) ders. p. 288.

Schiedskommission ansehen; sie entscheidet in ihrer Eigenschaft als Regierungskommission. Da sie über die gesamten Fragen des Kapitels 2 des Saarstatuts zur Auslegung und Entscheidung befugt ist, besitzt sie in Saarfragen eine abschließende umfassende Entscheidungsbefugnis. Diese läßt sich aber in der Tat nur schwer mit einer als fortbestehend angenommenen deutschen Souveränität vereinigen.

Obwohl Redslob aber den Übergang der deutschen Souveränität auf den Völkerbund annimmt, leugnet er die Staatsnatur des Saarbeckens. Das Volk habe die Gesetze nicht selbst geschaffen, es handele sich nur um aufgezwungene. Er vertritt damit die gleichen Gedankengänge, wie Allot (vergl. oben S. 42), wonach zum Vorhandensein, vor allem zur Entstehung des Staates eine Mitwirkung der Bevölkerung erfolgen müsse. Das Saargebiet habe deshalb keine (Staats)Verfassung, sondern nur Institutionen[68]).

Redslob nimmt einen Übergang der deutschen Souveränität auf den Völkerbund an. Diese Souveränität begreift er als etwas von der Saarrechtsordnung verschiedenes, denn diese soll ja keine staatsrechtliche Ordnung sein, und nur eine staatliche Rechtsordnung kann souverän sein. Damit erkennt er aber dem Völkerbund, der ja die Regierung nicht praktisch ausübt, eine Souveränität als nudum jus zu und gerät so in Widerspruch mit seinen Ausführungen, wonach es ein solches bloßes Souveränitätsrecht nicht geben könne[69]).

Sind die bisher erörterten Auffassungen über die Souveränitätsverhältnisse im Saargebiet zum Teil widerspruchsvoll, weil die theoretische Ausgangsgrundlage nicht genügend geklärt ist, und daher sich Widersprüche in der praktischen Behandlung ergeben müssen, so vermögen auch diejenigen, die die Souveränität im Saargebiet überhaupt ausgeschaltet wissen wollen[70]), m. E. die Rechtslage nicht genau zu bestimmen. Sie setzen sich zwar dadurch mit der Auffassung auf der Friedenskonferenz in Einklang, wonach die deutsche Souveränität suspendiert sein sollte. Aber irgendwie staatlich geartet muß der Zustand im Saargebiet doch sein[71]). Das Saargebiet muß endweder Teil eines Staates oder aber ein selbstständiger Staat sein; denn es ist undenkbar, daß mitten in Europa ein staatenloses Gebilde existiert. Daher muß es auch eine Souveränität geben, denn Souveränität ist ein wesentliches Merkmal des Staates, wie oben (S. 28 ff.) versucht wurde, nachzuweisen.

4.) Die Souveränität als nudum jus.

Als Kernpunkt des Streites über die Souveränität im Saargebiet erkennt man die zwiespältige Auffassung darüber, ob mit der Souveränität als bloßem Recht auch eine tatsächliche Gewalt verbunden sein muß.

Die Lehre von der Souveränität als einem nudum jus kann einmal dahin verstanden werden, daß über den staatlichen Hoheitsrechten ein

[68]) Redslob p. 294.

[69]) Denn p. 291 lehnt er bei seinen Erörterungen über ein bloßes Souveränitätsrecht Deutschlans die Möglichkeit einer solchen formalen Souveränität ab.

[70]) Allot, p. 75; Temperley, p. 179 ff.

[71]) Andres, S. 38; Frank, S. 13; v. Stumm, S. 25/26; Wehberg, S. 8; u. a.

besonderes Souveränitätsrecht als nudum jus angenommen wird [72]). Demnach leite sich die Staatsgewalt aus einem über ihr stehenden Rechte ab. Das bedeutet aber, daß das Recht über der Staatsgewalt stehe; denn Souveränität als subjektives Recht des Staates setzt die Rechtsordnung voraus, aus der es abgeleitet wird, von der es verliehen wird. Das läuft auf die alte Streitfrage hinaus, ob der Staat, oder das Recht das Primäre sind: erzeugt das Recht den Staat, oder der Staat das Recht. Die Bestimmung der Souveränität als eines Rechtes ist eine unpräzise und wissenschaftlich nicht zu rechtfertigende Terminologie [73]).

Zum andern ist die Lehre von der Möglichkeit des Fortbestehens der Souveränität als nudum jus dahin zu verstehen, daß ein Staat die Souveränität auch dann behält, wenn ihm lediglich ein „titulus justus", daß er souverän sei, zustehe; daß also auch eine Souveränität dann noch vorhanden sei, wenn dem Staate überhaupt keine Gewalt und Einwirkungsmöglichkeit auf das Gebiet mehr zustehe. Dieser „titulus" als „nudum jus" ist aber nicht die Souveränität selbst. In dem Stufenbau der Normordnung des betreffenden Gebietes ist dieses nudum jus die höchste Stufe. Die Normordnung des Gebietes ist nicht souverän, d. h. nicht weiter ableitbar, zuhöchst, unabhängig, weil über ihr noch die Grundnorm steht, kraft deren die in dem Gebiete herrschende Gewalt nur als eine delegierte anzusehen ist.

Die Auffassung von der Möglichkeit des Vorhandenseins der Souveränität, wenn lediglich eine solche „Grundnorm" dem früheren Gewalthaber zusteht, ist lebhaft umkämpft. Die Gegner [74]) behaupten, daß eine Souveränität ohne Machtausübung unmöglich sei. M. E. zu unrecht. Eine reine Delegationsnorm steht solange der Souveränität des betreffenden Gebietes entgegen — die Souveränität bleibt also bei dem Delegationsstaate — als sie eine Rechtsnorm ist, d. h. solange sie in Geltung ist, weder durch die derogierende Kraft eines Gewohnheitsrechtes noch durch ausdrückliches Handeln entgegen der Delegationsnorm aufgehoben wird. Ist die Delegationsnorm jedoch durch eine dieser beiden Aufhebungsgründe derart in ihrer Geltung aufgehoben, dann ist sie keine lebendige, geltende Rechtsnorm mehr; sie kann innerhalb des Stufenbaus der betreffenden Rechtsordnung nicht mehr als oberste Norm gelten, da sie ja ihren Charakter als Norm verloren hat und in ihrer Bedeutung zu einer rechtlich bedeutungslosen Formel heruntergesunken ist.

---

[72]) so Andres S. 37; Staatshoheit nicht nur Eigenschaft der Staatsgewalt, sondern der Inbegriff d. Befugnisse d. Staatsgewalt.

[73]) so Kelsen: Souv. S. 37.

[74]) Vgl. Meyer-Anschütz: Lehrb. d. dt. Staatsr. S. 24 Anm. 8: Souveränität kann nur da vorkommen, wo Herrschaftsrechte existieren. Diesem Standpunkte folgen die Gegner der Aufrechterhaltung d. deutsch. Souveränität im Saargebiet.

[75]) Grundsätzl. anders Jellinek: Allgem. Staatsl. u. insbes. Staat. Verb. S. 53: Für Selbstbeschränkung läßt sich keine Grenze ziehen. Diesem Standpunkt folgen die deutschen Saarschriftsteller, vergl. insbes. Bergemann S. 20: „ . . . völliges Ausschalten der deutsch. Staatsgewalt bleibt diese nichtsdestoweniger rechtlich bestehen."

5.) Die Vertragsbestimmungen.

Die Vertragsbestimmungen sind nicht eindeutig. Sie enthalten keine ausdrückliche Bestimmung, daß die deutsche Souveränität aufrechterhalten geblieben sei[76]). Es kann aus den Vertragsbestimmungen bei ihrer Gesamtwürdigung weiterhin nicht auf die bestimmte Tendenz geschlossen werden, als ob die deutsche Souveränität aufrechterhalten bleiben sollte oder nicht. Wie der kurz (oben S. 33 ff.) bei der Erörterung des deutschen und französischen Standpunktes gestreifte Streit über die Textauslegung soweit er die Frage der Souveränität betrifft, gezeigt hat, lassen sich beide Auffassungen vertreten, zum mindesten läßt sich die eine oder die andere Auffassung nicht als absolut richtig beweisen.

Im Saarstatut (§§ 34, 35) ist gesagt, daß sich die Einwohner des Saarbeckens darüber zu äußern haben, unter welche Souveränität sie zu treten wünschen. Man kann aus dieser Bestimmung folgern, daß das Saargebiet während des Interregnums überhaupt unter keiner Souveränität stehen solle; denn es ist ganz allgemein gesagt: unter welche Souveränität, d. h. unter eine von mehreren möglichen. Daß darunter auch die deutsche gemeint ist oder gemeint sein kann, ergibt sich aus dem innigen Zusammenhang damit, daß ganz allgemein von den Bedingungen gesprochen wird. In den Bestimmungen über die Volkabstimmung ist aber neben der Volksabstimmung zugunsten Deutschlands die Eventualität dieser Abstimmung zugunsten Frankreichs angenommen. Die aus dem Texte insoweit sich ergebende Auffassung von der Suspension der Souveränität Deutschlands entspricht der Auffassung auf der Friedenskonferenz: Wilson bejahte die Frage danach, ob die deutsche Souveränität suspendiert sein sollte. Jedoch ist auch hierbei wieder zu berücksichtigen, daß § 34 nur die Frage der Abstimmungsmöglichkeiten regeln will, und anders als geschehen, sich gar nicht die Frage an die Bevölkerung stellen läßt. Zudem können, da lediglich die nach 15 Jahren eintretenden Verhältnisse durch § 34 geklärt werden sollen, m. E. aus § 34 keine Rückschlüsse auf die Souveränitätsverhältnisse vor Ablauf der 15 Jahre gezogen werden.

Abgesehen von diesen Bedenken steht aber auch die im § 35 Absatz 1a von Deutschland angenommene Verpflichtung, im Falle der Volksabstimmung zugunsten einer Beibehaltung der durch den V. V. geschaffenen Rechtsordnung, auf seine Souveränität, wie dies der Völkerbund für notwendig erachtet, zu verzichten, nicht im Einklang mit einer solchen Auslegung des § 34. Denn verzichten kann man nur auf etwas, was man noch besitzt. Deshalb nehmen nicht mit Unrecht der größte Teil der Saarschriftsteller die Bestimmung des V. V. über diesen Punkt als Hauptbeweis dafür an, daß die deutsche Souveränität aufrecht erhalten geblieben sei. Diese Vertragsbestimmung mit dem Hinweis darauf, daß sie eine fehlerhafte Redaktion bezw. überflüssig sei, einfach zu übergehen, ist nicht gerechtfertigt, es sei denn, daß das, was diese Vertragsbestimmung besagen will, durch die tatsächlich bestehende Rechtslage überholt ist.

---

[76]) Im Gegensatz zu dem Vertrag zwischen Österreich u. d. Türkei v. 21. 4. 1879 bezügl. Bosnien-Herzegowina, wo ausdrückl. das Fortbestehen d. türk. Souveränität zugesichert war.

Die Bestimmungen über die Volksabstimmung, wonach neben der Vereinigung mit Deutschland auch eine Vereinigung mit Frankreich stattfinden kann, gibt indessen hinwiederum zu Zweifeln Anlaß. Allot betont scheinbar nicht mit Unrecht, daß eine Vereinigung mit Deutschland eine Trennung von Deutschland zur Voraussetzung gehabt haben muß. Es ist jedoch schon wiederholt gesagt worden, (vergl. oben S. 41), daß durch die Wortfassung einer Vorschrift über die Volksabstimmung nicht die im gegebenen Zusammenhange eindeutig entschiedene Frage nach der Souveränität berührt werden kann.

Ferner wird aus der Fassung des § 35 b,wonach Deutschland im Falle einer Volksabstimmung zugunsten Frankreichs alle seine Rechte und Ansprüche auf das Gebiet an Frankreich abzutreten habe, gefolgert, unter diesem Recht sei auch die Souveränität Deutschlands gemeint[77]). Dieser Schluß ist jedoch nicht so eindeutig wie der aus § 35 Abs. 1a. Denn es ist nicht gesagt, ob zu diesem Rechte auch die Souveränität gehört. Souveränität ist doch überhaupt kein Recht gemäß einer Auffassung, die in der Souveränität entweder die Staatsgewalt selbst oder aber nur eine bloße Eigenschaft des Staates sieht. Es ist auch nicht einzusehen, daß man die Souveränität als überragendes rechtliches Moment — im Gegensatz zu der Übung in internationalen Verträgen — ohne deutliche Scheidung mit gewöhnlichen Rechten zusammen gemeint haben könne. Diese Vertragsformel betrifft daher m. E. lediglich die Pflicht Deuschlands zur evtl. Abtretung der bestehen gebliebenen Eigentumsrechte Deutschlands im Saargebiet an Frankreich.

Auch aus der Bestimmung des § 22 über die Aufrechterhaltung des deutschen öffentlichen Eigentums, unter Hinweis auf die staatsrechtliche Bedeutung des öffentlichen Eigentums für die Beurteilung der Frage nach der Souveränität, die Aufrechterhaltung der deutschen Souveränität zu folgern, ist ebenfalls nicht schlüssig. Zunächst ist kein Grund dafür vorhanden, daß eine spezifisch französisch-staatsrechtliche Auffassung — die in der überwundenen Lehre von dem Eigentum des Staates an seinem Gebiete wurzelt — zur Auslegung herangezogen werden soll. Dann läßt das Vorhandensein von öffentlichen Eigentum eines Staates auf fremdem Gebiete nicht ohne weiteres die Schlußfolgerung zu, er besitze auch die Souveränität über dieses Gebiet. Ausschlaggebend für die Ablehnung einer staatsrechtlichen Bedeutung des § 22 ist aber der Umstand, daß dieses öffentliche Eigentum in seiner spezifischen öffentlich-rechtlichen Bedeutung nicht von der deutschen Regierung, sondern von der Regierungskommission, der Inhaberin einer von der tatsächlichen Gewalt des Eigentümers verschiedenen und unabhängigen Gewalt, ohne Schranken benutzt wird. Solange der gegenwärtige Saarrechtszustand andauert, d. h. die Regierungskommission im Saargebiet tätig ist — und dieser Zustand kann endgültig werden im Falle der Abstimmung auf Beibehaltung der zeitlichen Rechtsordnung — kann Deutschland im Saargebiet keine Eigentumsrechte geltend machen[78]). Zwar könnte Deutschland über sein

[77]) so insbes. Andres, S. 37/38.

[78]) vergl. Meier: Der Staatsangehörige und seine Rechte, insbes. seine Vermögensrechte im System des Völkerrechts, Schriften des Instituts für Wirtschaftsrecht an der Universität Jena Nr. 6, Jena 1924, S. 97: „Der

Eigentumsrecht verfügen dergestalt, daß es sein Recht an einen Dritten abtritt. Aber dieser Dritte würde nur dieses belastete Eigentum erwerben, und er würde im Falle der Beibehaltung der gegenwärtigen Rechtsordnung auch das formelle Eigentum verlieren.

Der in Art. 49 ausgesprochene Verzicht Deutschlands ist ebenfalls nicht klar ausgedrückt und kann daher nicht als Beweis für eine Aufrechterhaltung der deutschen Souveränität herangezogen werden. Die Bedeutung des Wortes „Regierung" (gouvernement, government) ist nach der staatsrechtlichen Auffassung, sowohl in Deutschland als auch in Frankreich und England, verschieden. In der englischen Staatsrechtslehre bedeutet „government" den Ausdruck für die Gesamtfunktion der Staatsgewalt, in der französischen und deutschen Staatsrechtslehre dagegen nur einen Teil dieser Funktion.

Eine Gesamtbetrachtung der Bestimmungen des V. V., soweit aus ihnen ein Hinweis auf die Souveränität zu entnehmen ist, muß zu dem Ergebnis gelangen, daß sie nicht eindeutig, zum Teil sogar widerspruchsvoll sind[79]). Man kann sowohl die Aufrechterhaltung der deutschen Souveränität als auch das Erlöschen der deutschen Souveränität folgern. Doch auch eine Bejahung der deutschen Souveränität auf Grund der Vertragsbestimmungen kann allein nicht ausschlaggebend sein. Ausschlaggebend ist die tatsächliche Rechtslage, wie sie sich auf Grund des V. V. in Verbindung mit der Entwicklung durch die Reg. R. herausgebildet hat. Wenn diese tatsächliche Rechtslage unvereinbar geworden ist mit der Annahme einer fortbestehenden deutschen Souveränität, dann muß die Souveränität Deutschlands als erloschen gelten.

---

grundsätzlich ungehinderten Macht des „Aufenthaltstaates" über sein reines Souveränitätsgut (d. i. jedes Gut, das sich innerhalb der Machtsphäre des Aufenthaltstaates befindet. Der Verf.) entspricht notwendigerweise eine grundsätzliche Ohnmacht und Hemmung des Heimatstaates (d. i. hier Deutschland. D. Verf.) d. h. des Staates, für den dieses Gut als auswärtiges außerhalb seiner innerstaatlichen Gewalt liegendes Gut zu gelten hat." Und weiter S. 98: „ . . . . . so muß der Heimatstaat sich damit begnügen, die Gewaltausübung des dieses Vermögen besitzenden Staates auf ihre Übereinstimmung mit den allgemeinen Regeln des Völkerrechts und den Bestimmungen etwaiger besonderer völkerrechtlicher Vereinbarungen zu überwachen. Er hat so allein eine Anwartschaft darauf, daß künftig einmal der betr. Vermögensgegenstand . . . . auch Bestandteil seines Souveränitätsgutes werde."

[79]) Andres: Zur Rechtslage im Saargebiet, D.J.Z. 1927 S. 783: Es ist so manches widerspruchsvoll und überflüssig, was die Herren Tardieu, Haskins und Morley in einer Nacht zusammengeschrieben haben, und was dann als Saarstatut Staatsrecht für das Saargebiet geworden ist"; Lüttger S. 229.

IV. Abschnitt.

Die Lösung der Frage nach der Souveränität.

§ 10

Der theoretische Ausgangspunkt.

Für die Beurteilung der Souveränität im Saargebiet ist davon auszugehen, daß die Souveränität ein rein formaler Begriff ist. Souveränität ist weder ein nudum jus noch bedeutet sie dasselbe wie Staatsgewalt. Sie ist ein wesentliches Merkmal des Staates und bedeutet

1.) daß die staatliche Rechtsordnung eine höchste ist, d. h. nicht weiter abgeleitet werden kann und

2.) die Unabhängigkeit der Staatsrechtsordnung von anderen Staatsrechtsordnungen. Kelsen[1]) betont mit Recht, daß sich das zweite aus dem ersten von selbst ergebe, d. h., daß es keine verschiedene innerstaatliche und völkerrechtliche Souveränität geben könne.

Der Weg den unsere Untersuchung zu gehen hat, können wir nun genauer dahingehend präzisieren, daß festzustellen ist

a) ob eine staatliche Rechtsordnung im Saargebiet dem Inhalte nach vorhanden ist,

b) ob diese staatliche Rechtsordnung eine ursprüngliche, d. h. anders ausgedrückt, eine höchste, nicht weiter ableitbare ist, von keiner anderen staatlichen Rechtsordnung ihre Geltung herleitet, zu keiner anderen staatlichen Rechtsordnung in einem Abhängigkeitsverhältnis steht.

Der Ausgangspunkt der bisherigen Untersuchungen: Deutschland verzichtet, der Völkerbund wird insoweit berechtigt, der insbesondere von Katsch[2]) als allein richtig angesehen wird, vermag einer Gesamterfassung des Rechtszustandes an der Saar nicht gerecht zu werden. Zumal der Völkerbund nicht, wie Katsch irrtümlich annimmt, Vertragspartei ist. Es kann höchstens von einem Vertrage zwischen den Signatarmachten des V. V. zugunsten eines Dritten, des Völkerbundes, gesprochen werden.

Der von dem Verfasser genommene Ausgangspunkt (ebenso Lüttger S. 215) entspricht auch der Auffassung der Regierungskommission, die ausdrücklich eine formelle Übernahme der Regierung im Saargebiet durch

[1]) Kelsen: Souveränität S. 37 ff.
[2]) Katsch, S. 11.

die deutsche Regierung mit dem Hinweis darauf, daß ihre Herrschaft eine originäre sei, ablehnte. Für die Frage nach der formellen Ableitung ihrer Macht, d. h. nach der Souveränität, ist jedoch damit noch gar nichts gesagt. Heller[3]) betont etwas weitgehend, daß Bestimmungsgrund die Rechts- und Machtlage sein muß, und daß, sobald einem Staat auf Grund der Rechts- und Machtlage keine staatsrechtlichen Mittel mehr zur Verfügung stehen, das in Frage stehende Gemeinwesen zur Einhaltung seiner völkerrechtlichen Pflichten zu veranlassen, dieses Gemeinwesen souverän ist und in keinem Abhängigkeitsverhältnis mehr stehe. Es ist hierbei allerdings folgende Einschränkung zu machen: verzichtet der Staat auf die Ausübung aller seiner Rechte in dem betr. Gebiete nur während eines gewissen Zeitraums, und bildet dieser Verzicht auch fernerhin den Rechtsgrund für die selbstständige Stellung des betr. Gebietes, dann wird eine materielle Abhängigkeit zwar nicht bestehen, aber formell — bis durch irgendwelche Handlungen der Machthaber in dem betr. Gebiete das Gegenteil kundgetan ist — besteht die Souveränität des Staates fort.

§ 11

Die Rechtsordnung im Saargebiete ist ihrem Inhalte nach eine staatliche Rechtsordnung.

Von einer Staatsgewalt im innerstaatlichen Sinne spricht man — abgesehen von dem Moment des Zuhöchstseins — dann, wenn ihr Inhalt auf eine Gesamterfassung der Rechtsbeziehungen der dieser Gewalt Unterworfenen untereinander, sowie zu den staatlichen Organen, gerichtet ist, dergestalt, daß diese Rechtsbeziehungen selbst in Gestalt von allgemeinen Normen und spezifischen Befehlssätzen statuiert sind (Gesetzgebung), oder daß diese Normen ins Leben umgesetzt werden, (Justiz und Verwaltung).

1. Das Gesetzgebungsrecht der Regierungskommission.

Die Regierungskommission ist der Auffassung, daß ihr das Recht der Gesetzgebung zustehe. Sie stützt ihre Auffassung auf die §§ 23, 26 des Saarstatuts[4]). § 23 besagt, daß die Regierungskommission die Befugnis habe, die bestehenden Gesetze und Verordnungen aus allgemeinen Gründen, und um die Gesetzgebung in Einklang mit dem V.V. zu bringen, abzuändern. Unter Abänderung des bestehenden Gesetzeszustandes wird man nicht nur die Abänderung von bestimmten schon vorhandenen Gesetzen zu verstehen haben, sondern auch die Einführung von neuen Gesetzen, die ein bis dahin rechtlich nicht geregeltes Gebiet erfassen. Daß dieses der Regierungskommission zustehende Recht als Gesetzgebungsgewalt im technischen Sinne des Wortes zu begreifen sei, wird von Andres[5]) bestritten. Er meint, daß das Gesetzgebungsrecht nicht zu der

[3]) Heller, S. 146/147.
[4]) Vgl. Verordn. v. 25. 7. 1920. Amtsbl. S. 42.
[5]) Andres Grundlagen: S. 51/52.

„Regierung" gehöre, auf die Deutschland gemäß Art. 49 verzichtet habe. Der Regierungskommission sei lediglich, um die ruhende Gesetzgebungsgewalt Deutschlands für Ausnahmefälle zu ersetzen, ein über die Kompetenzen der deutschen Regierung hinausgehendes erweitertes Verordnungsrecht eingeräumt, kraft dessen sie Rechtssätze, durch die bestehende Gesetze abgeändert oder neue Vorschriften erlassen und neue Abgaben auferlegt werden, mit verbindlicher Kraft ausstatten dürfe. Diese erweiterte Verordnungsgewalt der Regierungskommission hält er durch den bloßen Verzicht Deutschlands auf die Regierung auf Grund des Art 49 für gedeckt[6]).

Unbestritten ist zunächst, daß während der Zeitdauer der neuen Rechtsordnung im Saargebiet das Deutsche Reich kein Gesetzgebungsrecht mehr hat[7]) [8]).

Dieses Ruhen der deutschen Gesetzgebung folgt zwar nicht aus einer ausdrücklichen Bestimmung des Saarstatuts, wohl aber aus dem § 23 des Saarstatuts, wonach der am 11. November 1918 bestehende Gesetzeszustand aufrechterhalten bleiben soll und Änderungen nur durch eine Verordnung der Regierungskommission vorgenommen werden dürfen.

Im Gegensatz zu Andres nimmt die herrschende Meinung[9]) an, daß unter „Regierung" des Art. 49 auch die Gesetzgebung in formellen Sinne zu verstehen sei. Nach deutschem Sprachgebrauch erblickt man in der „Regierung" eine der Gesetzgebungsgewalt koordinierte Staatsfunktion. Nach der englisch-staatsrechtlichen Auffassung, die für die Beurteilung der Bedeutung des Wortes Regierung zugrundezulegen sei[11]), bedeute aber „government" sowohl Gesetzgebung als auch Regierung, Justiz und Verwaltung. Demnach stehe der Regierungkommission ein — lediglich inhaltlich beschränktes — Gesetzgebungsrecht zu. Einen weiteren Beweis für die Richtigkeit dieser Auffassung sehen ihre Vertreter darin, daß das Kap. 2, das den deutschen Verzicht näher bestimme, die Überschrift: „Regierung des Saarbeckens" trägt[12]). Wenn nun in den einzelnen Bestimmungen dieses Kapitels von dem Verordnungsrecht der Regierungskommission die Rede sei, so folge aus dieser systematischen Anord-

---

[6]) ebenso Giersberg S. 305; v. Stumm S. 41; Zschucke S. 284.

[7]) Vgl. Bergmann S. 37.

[8]) Guilleaume: Aus der deutsch. Rechtsprechung über d. Saargebiet D.J.Z. 1927 S. 1472 ff. behauptet in Übereinstimmung mit der von ihm zit. Entsch. des Reichswirtschaftsgerichts vom 15. 11. 1926, 14 S. 1033/26, daß diejenigen nach dem 10. 1. 1920 erlass. deutsch. Gesetze, die sich vom 11. Nov. 1918 bis zum 10. 1. 1920 rückwirkende Kraft zulegten, im Saargebiet ohne weiteres Geltung hätten (so z. B. das Besatzungspersonenschädengesetz v. 17. 7. 1922). Er begründet seine Ansicht ebenso wie das R.W.G. damit, daß das Gesetz nicht auf das Gebiet, sondern auf die Person abgestellt sei. Diese Ansicht scheint mir nicht haltbar. Das würde praktisch das Fortbestehen d. deutsch. Gesetzeshoheit bedeuten.

[9]) Vgl. Bergemann S. 17, 22; Biesel S. 22; Bisschop p. 29; Katsch S. 12; Redslob p. 286; Priou p. 31; Lietzmann: Die Strafrechtspflege im Saargebiet. Borna-Leipzig 1928. S. 14.

[10]) vgl. Jellinek: Ges. u. Verord. S. 213; Meyer-Anschütz S. 27.

[11]) Bergemann S. 17.

[12]) Bergemann S. 18.

nung die Ansicht der Verfasser des Saarstatuts, daß die Gesetzgebung ein Unterfall der Regierung sei. Mithin müßte mit Regierung die englisch-staatsrechtliche Auffassung, die sich mit diesem Worte verbinde, gemeint sein. Andres [13]) hält dies nicht für ausschlaggebend; es sei kein Anlaß vorhanden, gerade den erweiterten anglo-amerikanischen Begriff anstelle der engen deutschrechtlichen Bedeutung des Wortes Regierung der Auslegung zugrunde zu legen [14]). Zudem seien innerhalb dieses Kap. 2 Bestimmungen enthalten, die sich überhaupt nicht auf die Regierung beziehen würden, so z. B. das zollrechtliche Verhältnis zu Frankreich. Infolgedessen könne die Berufung auf die Systematik der Anordnung im Kap. 2 kein ausreichender Beweis für das Vorhandensein der Gesetzgebungsgewalt der Regierungkommission sein. Wenn Andres für seine Ansicht weiter anführt, daß das angebliche Gesetzgebungsrecht der Regierungskommission wegen der inhaltlichen Beschränkung durch die §§ 23, 26 des Saarstatuts nur als eine Erweiterung des Verordnungsrechts anzusehen sei, dann ist dem entgegenzuhalten, daß erstens diese im Vertrag festgelegte Beschränkung doch einer sehr dehnbaren Auslegung fähig ist. Änderungen des Gesetzeszustandes würden sich praktisch wohl stets mit der Begründung, sie folgten aus allgemeinen Gesichtspunkten, rechtfertigen lassen. Zweitens wird auch der Gesetzgeber eines jeden Staates, wo eine solche Beschränkung des Gesetzgebungsrechtes in der Verfassung nicht ausdrücklich vorgesehen ist, den bestehenden Gesetzeszustand nicht ohne Not abändern, sondern dies nur im Falle des Vorliegens von besonderen Umständen tun.

Von ausschlaggebender Bedeutung für die Zuerkennung des Gesetzgebungsrechtes an die Regierungskommission ist aber erst die in neuester Zeit [15]) mit genügender Klarheit in den Vordergrund geschobene Vertragsbestimmung des § 19. Dieser bestimmt, daß die Regierung, soweit sie dem Deutschen Reich und einem deutschen Staate zustand, — nicht etwa nur: insoweit sie der deutschen Regierung und einer Länderregierung zustand — auf die Regierungskommission übergehen solle. Darunter fallen aber sämtliche Befugnisse der früheren deutschen Staatsorgane, d. h. vor allem auch die Rechte der früheren deutschen Parlamente.

Zusammenfassend ist also zu sagen, daß der Regierungskommission formell die Gesetzgebungsgewalt zusteht. Lediglich die Ausübung ist an Schranken, die in dem Saarstatut selbst verankert sind, gebunden [16]).

Abgesehen von der inhaltlichen Beschränkung der Gesetzgebungsgewalt der Regierungskommission, die als eine Richtschnur für diese aufzufassen ist, die dahingeht, daß der am 11. November 1918 bestandene Rechtszustand [17]) als dem deutschen Volkscharakter der Saarbevölkerung

[13]) Andres S. 47/48; ebenso Katsch S. 12 der aber aus den positivrechtlichen Best. d. Saarstatuts heraus ein Gesetzgebungsrecht d. Reg. Kom. folgert.

[14]) Andres S. 48.

[15]) Biesel, S. 22; Katsch, S. 33, 77/78.

[16]) ebenso: Vezenski, S. 213.

[17]) In diesem Zusammenhang ist ein Eingehen auf den Streit, ob die deutschen Gesetze, die in der Zeit vom 11. Nov. 1918 bis 10. 1. 1920, d. h. bis zum Friedensschlusse, erlassen sind, im Saargebiet in Geltung sind,

am meisten entsprechend, möglichst aufrechtzuerhalten ist, hat die Regierungskommission ein wesentliches — und nicht bloß formelles — Erfordernis für diese Änderungen zu beachten. Die Änderungen dürfen nämlich nur nach vorheriger Anhörung der gewählten Vertreter der Saarbevölkerung erfolgen.

Durch Verordnung vom 24. 3. 1922 über die Errichtung eines Landesrates und eines Studienausschusses wurde ein einheitliches Organ zur Vertretung der Saarbevölkerung geschaffen (Amtsbl. 1922 S. 41). Bis zu diesem Zeitpunkte wurden die lokalen Vertretungen der Bevölkerung jeweils gehört. Sowohl bei Änderungen von Gesetzen allgemeiner Natur (§ 23) als auch bei Einführung von neuen Steuern und Abgaben, ist diese Anhörung, allerdings nicht die Zustimmung [18]), der gewählten Vertreter

---

geboten. Eine in der Literatur (vergl. v. Horstig D.J.Z. 1925, S. 15, 74) oft verlangte Vertragsauslegung durch die Reg. Kom. ist nicht erfolgt. Die Reg. Kom. scheint auf dem Standpunkt zu stehen, daß die nach dem 11. Nov. 1918 erlassenen deutschen Gesetze nicht ohne weiteres im Saargebiet inkraft getreten sind. Sie hat verschiedene deutsche Gesetze in der Zwischenzeit ausdrücklich eingeführt. M. E. wäre eine gegenteilige Übung eher angebracht gewesen. Der ausdrückliche Ausschluß eines deutschen Gesetzes der Zwischenzeit müßte jeweils ausgesprochen werden, da formell bis 1920 die deutsche Gesetzgebungshoheit bestanden hat, und die in der Zwischenzeit erlassenen deutschen Gesetze nicht auf Grund eines bloßen Umkehrschlusses, der sich auf eine zweifelhafte Vertragsbestimmung stützt (§ 23) — die bis 1918 in Geltung befindlichen Gesetze sollen aufrecht erhalten bleiben, also sind die zwischen 1918 und 1920 erlassenen deutschen Gesetze nicht aufrecht erhalten — als unwirksam angesehen werden dürfen. Zutreffende Gründe u. a. bei Andres, S. 58/60 und vor allem bei v. Horstig: Sind die zwischen Waffenstillstand und Friedensschluß erlassenen deutschen Gesetze und Verordnungen im deutschen Saargebiet anwendbar. In: D.J.Z. 1925, S. 1574. Für die Anwendbarkeit der deutschen Gesetze ferner Giersberg, S. 305, Guilleaume: Rechtsprechung, S. 1473; Lüttger S. 233; R.G.S. 56/164. — Gegen die Anwendbarkeit: Bergemann, S. 23, 32, 62; Urteil d. L.G. Saarbrücken v. 19. 6. 1925 (Saarbr. Ztg. v. 25. 6. 25). Lietzmann, S. 4, hält mit Gass: Das saarl. Wucherstrafrecht S. 6, die deutsch. Gesetze nur insoweit im Saargebiet inkraft. als sie gewohnheitsrechtlich oder durch besonderen Akt der Reg. Kom. eingeführt sind. In diesem Sinne auch: W. Hofmann S. 609 ff.; Gegen Anwendbarkeit der dt. Gesetze auch Prion, 1921, p. 4.

[18]) Allgemeine Meinung vgl. insbes. Bourgeois: L'oeuvre de la Société des Nations p. 317; Allot p. 116; Priou 2. Ed. p. 35; Katsch S. 32; Bergemann S. 27; Groten S. 35; Redslob p. 296; Wehberg S. 15/16; Voigt S. 518; ebenso die Reg. Kom. vgl. 10. periodischen Bericht a. d. Völkerbundrat I. O. mars 1922 p. 232; vgl. auch die Verordn. d. Reg. Kom. betr. Volksvertretung v. 25. Juli 1920 Amtsbl. S. 42, wo die rein beratende Natur d. Gutachtens d. gewählten Vertreter der Bevölkerung unterstrichen wurde, ferner die Botschaft a. d. Mitgl. d. Landesrats bei dessen 1. Zusammentreten, vgl. Protok. u. stenogr. Ber. d. Sitzung d. Landesrats v. 19. 7. 1922. Auch der Völkerbund vertritt diese Meinung, eine doppelte Verantwortlichkeit d. Reg. Kom. gegenüber dem Saarparlamente u. d. Völkerbundrat könne nicht bestehen, vgl. Sitzung d. Völkerbundr. v. 26. 3. 1922. I. O. mai 1922 p. 413.

E. Jsay: Die Erhebung neuer Steuern im Saargebiet. Saarwirtschaftsztg. 1920 S. 452 ff. hält bei Änderungen von Steuergesetzen aus

der Bevölkerung obligatorisch. Ohne diese Anhörung würden eingeführte Gesetze (nach § 23, 26) als einer zwingenden Vorschrift zuwiderlaufend nichtig sein. Die Regierungskommission vermeidet diese Nichtigkeit, indem sie in der Eingangsformel zu ihren Verordnungen einen Hinweis auf die Anhörung der gewählten Vertreter der Bevölkerung bringt. Ob der Regierungskommission auf Grund des ihr zustehenden Entscheidungsrechtes des § 33 Abs. 1 auch eine Entscheidung darüber zusteht, wann eine anhörungsbedürftige Verordnung im Sinne der §§ 23 und 26 vorliegt, d. h. ob sie evtl. nach eigenem Ermessen die gewählten Vertreter der Bevölkerung ausschalten kann, dürfte an sich auf Grund der bloßen Vertragsbestimmung zweifelhaft sein[19]). Aber im Hinblick darauf, daß die Anhörung bei Gesetzesänderungen das einzige, der Bevölkerung verbliebene, demokratische Recht darstellt, — der Landesrat hat weder ein Gesetzes-Initiativrecht noch Sanktionsrecht — muß ein Entscheidungsrecht der Regierungskommission über die Zweifelsfrage, ob die gewählten Vertreter der Bevölkerung gehört werden sollen, abgelehnt werden. Eine Anhörung muß in allen Zweifelsfragen erfolgen; das richterliche Nachprüfungsrecht hat sich auf die Befolgung dieser Pflicht zu erstrekken[20]). Unter Änderung wird jede Erweiterung, Einschränkung und Neueinführung von Gesetzen, zu verstehen sein. Ein schon einmal unter Anhörung des Landesrates abgeändertes Gesetz muß bei einer neuerlichen Abänderung wiederum dem Landesrat vorgelegt werden[21]).

Bei Änderungen des Bergrechtes muß vorher der französische Staat gutachtlich gehört werden[22]). Darin kann aber nicht wie Bergemann, Voigt und Katsch meinen[23]), eine dem französischen Staate eingeräumte Funktion öffentlich-rechtlicher Art gesehen werden. Das Recht auf Anhörung ist, wie Andres[24]) S. 87 zutreffend begründet, lediglich ein wirtschaftliches Vorrecht, das nicht anders zu werten ist, als die anderen Vorrechte Frankreichs im Saargebiete, die doch auch im Grunde genommen Einschränkungen der an sich schrankenlosen Staatsgewalt bedeuten.

---

allgem. Gründen heraus die Zustimmung d. gewählten Vertreter der Bevölkerung für erforderlich. So wünschenswert dieses Recht d. Landesrates wäre, so fehlt ihm doch die positiv-rechtl. Grundlage. Vgl. gegen Isay auch: Katsch S. 38.

[19]) vergl. Bergemann, S. 54, 56, Katsch S. 38, die die Frage bejahen.

[20]) so auch Giersberg J.W. S. 304; v. Stumm, S. 63.

[21]) Anderer Ans.: Rault, der 1. Präs. d. Reg. Kom. vgl. I. O, 1923 p. 921: Ein schon einmal abgeändertes Gesetz brauche zur weiteren Abänderung nicht noch einmal dem Landesrat vorgelegt zu werden. Ebenso Bergem. S. 29. Die Ansicht führt z. d. unhaltb. Ergebnis, daß d. Reg. Kom. eine harmlose Änderung unter Anhörung der Volksvertreter vornimmt, und danach ohne jede Berücksichtigung der Volksvertretung eine Änderung, die niemals die Billigung der Volksvertreter gefunden hätte, beschließen könnte. Gegen die Auffassung Raults auch Robert Cecil I. O. 1923 p. 921.

[22]) So auch Andres S. 87; Bergemann S. 43; v. Stumm S. 55/56.

[23]) Bergemann S. 42; Voigt S. 522; Katsch S. 9.

[24]) Andres: Grundlagen S. 87.

Sämtliche Verordnungen der Regierungskommission haben in Form eines Beschlusses der Kommission zu ergehen. Das folgt für Verordnungen auf Grund des § 23 ohne weiteres aus dem Wortlaut des § 23 selbst (décidées, decided on); für Entscheidungen aus § 23 ordnen die Instruktionen des Völkerbundes (vgl. Anh. S. 105 ff.) die Form des zu verkündenden Beschlusses an; sinngemäß wird man die Beschlußform für sämtliche auch außerhalb der §§ 23 und 33 liegenden Verordnungen annehmen müssen.

2.) Die Verwaltung und Justiz im Saargebiet.

a) Die Verwaltung.

Meyer-Anschütz[25]) unterscheiden neben der Gesetzgebung als Funktion der Staatsgewalt die Verwaltung im weiteren Sinne, die sich ihrerseits wieder in die Justiz, d. h. die auf die Aufrechterhaltung der Rechtsordnung gerichtete Tätigkeit und die Verwaltung im engeren Sinne, d. h. die Sorge für die Interessen von Volk und Staat, teilt. Diese letztere Tätigkeit der Verwaltung im engeren Sinne wird dann in die Regierung als das freie Handeln der Regierung innerhalb des Rahmens der gesetzlichen Schranken und in die Vollziehung, d. h. die Tätigkeit zur Ausführung der Gesetze, zerlegt. Jellinek[26]) läßt Justiz und Verwaltung im engeren Sinne als gleichberechtigte Funktionen der Staatsgewalt gelten; er vermeidet also den Begriff der Verwaltung im weiteren Sinne; betrachtet aber ebenso wie Meyer-Anschütz die Vollziehung als die Verwirklichung eines an sie ergangenen Gebotes und die Regierung als das selbstständige Handeln eines bestimmten Organs innerhalb der gesetzlichen Schranken. Die Unterschiede zwischen der Betrachtungsweise von Meyer-Anschütz und Jellinek sind also lediglich Fragen der Systematik. Verwaltung und Justiz sollen hier als gleichgeordnete Staatsfunktionen betrachtet werden.

Der Übergang der Regierung im Sinne der freien Betätigung innerhalb der gesetzlichen Schranken auf die Regierungskommission des Saargebietes ergibt sich ohne weiteres aus dem Texte des V. V.: Deutschland verzichtet zugunsten des Völkerbundes auf die Regierung. Dieser überträgt die Regierung auf die Regierungskommission als seiner Stellvertreterin (Art. 49, § 16).

Zu der Regierung gehört aber auch die Vollziehung ihrer gesetzgeberischen- und Regierungstätigkeit. Ohne die Zuerkennung der Vollziehung wäre eine Tätigkeit der Regierungskommission unmöglich. Abgesehen von diesen praktischen Erwägungen folgt aber ein Übergang der Vollziehung auf die Regierungskommission allein schon aus der oben (S. 51) als richtig anerkannten Bedeutung des Wortes „Regierung" als dem Ausdrucke der umfassenden Machtbefugnis, die früher dem Deutschen Reiche zustand.

Die Lokalbehörden der Gemeinden und Kreise sind im Saargebiet beibehalten worden. Diese sind aber, wie sie früher der deutschen bezw. bayerischen oder preußischen Regierung unterstellt waren, der Regie-

---

[25]) Meyer-Anschütz: Lehrb. d. deutsch. Staatsrechts, S. 27.
[26]) Jellinek: Gesetz und Verordnung, S. 213.

rungskommission derart unterstellt, daß sie Anweisungen, Gebote und Verbote der Regierungskommission, die sich im Rahmen des aufrechterhaltenen Gesetzeszustandes bewegen, auszuführen haben. Im übrigen hat die Regierungskommission darüber hinaus einen die nachgeordneten Behörden umfassenden zentralen Verwaltungsapparat geschaffen, der in einzelne Verwaltungsressorts eingeteilt ist, die jeweils einem Mitgliede der Regierungskommission unterstehen. Diese haben für die Ausführung der Beschlüsse der Regierungskommission Sorge zu tragen und im übrigen, soweit nicht besondere Wichtigkeit eine Gesamtberatung der Regierungskommission notwendig macht, die laufenden Verwaltungsgeschäfte zu erledigen [27]). Ferner folgt aus dem Beamtenernennungs- und Abberufungsrecht der Regierungskommission (§ 19) das Recht „auf Ausübung typischer Verwaltungsfunkitonen [28])". Die Beamten im Saargebiet sind für die Dauer ihrer Amtstätigkeit Beamte im Dienste des Völkerbundes, (die Regierungskommission vertritt lediglich den Völkerbund), mit Rechten und Pflichten diesem gegenüber; diese Rechte und Pflichten im einzelnen ergeben sich aus dem V. V. sowie dem Beamtenstatut vom 29. 7. 1920, insbesondere siehe §2 dieser Verordnung [29]). Das Recht der Gemeindebeamten ist durch die Verordnung vom 6. 12. 1923 [30]) geregelt. Die nach langer Verzögerung nach und nach geschaffene Gendarmerie [31]) unter der Zentralbefehlsgewalt der Regierungskommission ist ein weiterer sichtbarer Ausdruck für die Vollziehungsgewalt der Regierungskommission.

b) Die Justiz.

Neben der Gesetzgebung und der Verwaltung im engeren Sinne steht der Regierungskommission auch die Justizhoheit als Teil der Staatsgewalt zu [32]). Unter Justizhoheit versteht man im wesentlichen die Befugnis, die Rechtsprechung zu organisieren und Recht zu sprechen. Dies wird dadurch ersichtlich, daß im Saargebiet lt. der ausdrücklichen Bestimmung des § 25 Abs. 4 die gerichtlichen Entscheidungen im Namen der Regierungskommission ergehen. Ferner ist die Regierungskommission Trägerin des Begnadigungsrechtes sowie des Rechtes zu Befreiungen und

[27]) Vezenski, S. 230; Biesel, S. 22; Katsch, S. 81.

[28]) so Biesel, S. 22.

[29]) hierzu Eisel. Die Rechtsverh. d. Kommunalbeamten im Saargeb., insbes. ihre Rechtsansprüche i/Rundschau f. kommun. Beamte, 34. Jahrg. S. 507 ff.

[30]) Hierzu Zschucke im Beamtenjahrb. 1928: Zur Rechtsnatur des Beamtenverhältnisses der Saarbeamten, S. 283 ff.

[31]) Durch V. O. v. 7. 7. 1920 Amtsbl. 1920 Nr. 99 über Errichtung eines Landjägerkorps. Effektivbestand: 1920 30 Mann, 1922—115; 1924—355; 1926— Effektivstärke v. 1005 Landjägern erreicht, vergl. hierzu Biesel, S. 104/105 u. Bericht der Reg. Kom. v. 28. 1. 1926 J. O. 1926 p. 527.

[32]) ebenso Katsch, S. 12, insbes. S. 33: Neben rein administrativen Funktionen stehen der Reg. Kom. die Legislative und endlich auch die Funktionen auf dem Gebiete der Rechtssprechung zu. In diesem Sinne auch Biesel, S. 22; Bergemann, S. 17; Bisschop p. 29, Redslob p. 286. A. A. Andres, S. 53/54, der die Rechtsprechung im Namen der Regierungskommission als einen Ausfluß der der Reg. Kom. lediglich zustehenden Justizverwaltung erklärt.

Bewilligung bei Ehehindernissen und zur Legitimation. Das Recht wird von dem Präsidenten der Regierungskommission auf Vorschlag des Ministers für Justizangelegenheiten ausgeübt[33]). Auch einen allgemeinen Straferlaß kann die Regierungskommission verordnen[34]).

Das Recht, die Justiz zu organisieren, folgt aus § 25 Abs. 1/3. Die unteren preußischen und bayerischen Gerichte sind demnach bestehen geblieben, die Regierungskommission hatte aber einen obersten Gerichtshof für Zivil- und Strafsachen einzusetzen. Die innere Verfassung und Zuständigkeit des Obersten Gerichtshofes bestimmte die Regierungskommission durch die Verordnung vom 5. 1. 1921 (Amtsbl. S. 11). Er bildet die Berufungsinstanz in bürgerlichen Rechtsstreitigkeiten, die in erster Instanz vor dem Landgericht schweben, und die Revisionsinstanz in Strafsachen; außerdem hat er auf den Gebieten zu entscheiden, für die Amts- und Landgerichte nicht zuständig sind. (Hochverrat gegen die Regierungskommission). Der Oberste Gerichtshof in Saarlouis ist oberste und letzte Instanz für alle Rechtsstreitigkeit im Saargebiet. Eine Revision in bürgerlichen Rechtsstreitigkeiten gibt es im Saargebiet nicht. Die §§ 545/566 Z.P.O. sind gestrichen worden[35]). Zur Handhabung der Verwaltungsgerichtsbarkeit hat die Regierungskommission Verwaltungsgerichte für das Saargebiet geschaffen[36]). Ein Verwaltungsausschuß in Saarbrücken bildet die erste Instanz und das Oberste Verwaltungsgericht in Saarlouis die zweite und letzte Instanz für Verwaltungsstreitigkeiten. Durch die Verordnungen vom 15. Juli 1924 betreffend das Zollwesen im Saargebiet (Amtsbl. Nr. 23 S. 306) wurden die unklaren Verhältnisse bezüglich der Zollgerichtsbarkeit dahingehend geklärt, daß bei dem Landgericht Saarbrücken eine aus drei Richtern bestehende besondere Kammer für Zollsachen gebildet wurde, die in Zollsachen — unter Ausschluß der Amtsgerichte — zu entscheiden hat. Die oberste Leitung für das Justizwesen liegt in den Händen desjenigen Mitgliedes der Regierungskommission. das das Justizressort zu verwalten hat.

In Bezug auf das Justizwesen wird das Saargebiet gegenüber Deutschland als Ausland behandelt. Die Regierungskommission hatte durch die Verordnung betr. die Abänderung der Justizgesetze diese dahingehend abgeändert, daß anstelle des Wortes Deutscher die Bezeichnung Saargebietseinwohner und entsprechend, anstelle des Wortes Ausländer, Nichtsaarbewohner gesetzt wurde. Deutschland hat erfolglos gegen diese Maßnahme Einspruch erhoben, aber durch die Macht der Verhältnisse gezwungen — seinen Widerspruch betonend[37]) —, durch R.G. vom 10. 3. 1922 RG. Bl. S. 241 dem tatsächlich geschaffenen Zustande entsprechend sich der Regelung der Regierungskommission angepaßt, sodaß das Saargebiet in rechtlicher Beziehung als Ausland behandelt wird.

Die Regierungskommission hat auch die Bestimmungen des § 105

---

[33]) Andres, S. 54, Lietzmann, S. 9, 60; v. Stumm, S. 60.

[34]) Die Verordn. der Reg. Kom. v. 20. 3. 1920 (Amtsbl. S. 7) und v. 27. 6. 1923 (Amtsbl. S. 144) waren solche Amnestiegesetze.

[35]) Verordn. betr. Abänderungen der Justizgesetze v. 2. 8. 1921 Amtsbl. 1921 S. 125.

[36]) Verordn. v. 28. 7. 1920 Amtsbl. S. 12.

[37]) Vgl. Begründungs-Denkschr. d. deutsch. Gesetzes, Reichstagsdrucksache I. Wahlperiode 1920/22 Nr. 3528.

StGB. bezüglich Hoch- und Landesverrats in eine derartige Fassung gebracht, daß nach saarländischem Recht eine Bestrafung wegen eines Verbrechens des Hochverrates gegen Deutschland nicht erfolgen kann; die betreffende Bestimmung des StGB. findet lediglich bei einem Angriff gegen die Verfassung des Saargebietes ihre Anwendung [38]).

Die Vollstreckung von Urteilen deutscher Gerichte ist gemäß dem abgeänderten § 722 Z.P.O. von einem Vollstreckungsurteil des Obersten Gerichtshofes abhängig. Bezüglich der Vollstreckung aus einem deutschen Urteil gegen einen Saareinwohner deutscher Staatsangehörigkeit, wie überhaupt des Urteils eines Gerichtes, dessen Staatsangehörigkeit der Saarbewohner besitzt, ist aber eine Erleichterung insofern vorgesehen, als ohne Nachprüfung der sachlichen Gültigkeit allein auf Grund — sei es auch der vorläufigen — Vollstreckbarkeit des deutschen Urteils das Vollstreckungsurteil erteilt wird [39]). Im Ergebnis ist die Rechtslage bezüglich der Rechtspflege im Saargebiet dahin zu charakterisieren, daß das im Saargebiet angewendete Recht trotz der materiellen Identität der meisten Rechtsnormen formell unabhängig von dem deutschen Recht ist [40]), daß das Saargebiet in bezug auf das Justizwesen von seiten Deutschlands als Ausland behandelt wird [41]), und daß der Regierungskommission die Justizhoheit zusteht [42]).

---

[38]) Der § 105 erhielt durch die Verordnung vom 2. 8. 1921 Amtsbl. S. 132 folgende Fassung: Wer es unternimmt, die Reg. Kom. d. Saargebietes auseinanderzusprengen, zur Fassung od. Unterlassung von Beschlüssen zu nötigen oder Mitglieder gewaltsam aus ihr zu entfernen, wird mit Zuchthaus nicht unt. 5 Jahren od. mit Festungshaft v. gleicher Dauer bestraft. Sind mildernde Umstände vorhanden, so tritt Festungshaft n. unter 1 Jahre ein.

[39]) Vgl. Stäglich: Die Zwangsvollstreckung v. zivilrechtl. Entscheidungen deutscher Gerichte i/Saargeb. J.W. 1926 S. 28/30.

[40]) So Hofmannsthal: Saarurteile in J.W. 1931 S. 1931.

[41]) Vgl. noch die allgemeine Verfügung d. J.-Min. v. 30. 4. 1926 (Justizminist. Bl. 1926 S. 179) über den Verkehr mit den Behörden des Saargebietes bei Verhaftungen und Vollstreckungsersuchen: u. a.: „dem Ersuchen der saarländischen Behörden an preuß. Justizbehörden darf gem. R.G. v. 10. 3. 1922 (R.G.Bl. I. S. 241) nur mit Genehmigung des Justizministers stattgegeben werden." Ebenso bei Anträgen auf Einziehung von Vermögensstrafen.

Auch hieraus ist die Gleichbehandlung des Saargebietes mit anderen ausländischen Staaten zu ersehen.

[42]) Wenn Katsch S. 21 Anm. 6 meint, dieses Auslandsverhältnis bestehe wie der Zollausschluß nur kraft ausdrücklicher positiver Regelung, dann ist das nicht ganz zutreffend ausgedrückt: Die Bestimmung, daß das Saargebiet Zollanschlußgebiet zu Frankreich, also im Verhältnis zu Deutschland Zollausland ist, ist gewiß positiv rechtlich; die Regelung ist im Saarstatut ausdrücklich vorgesehen. Bezüglich der Justiz besagt der Vertrag aber nichts positiv-rechtliches in dem von Katsch gemeinten Sinne. Die Reg. Kom. hat lediglich ihrer rechtlich allein relevanten Meinung gemäß § 33, daß das Saargebiet in jeder Beziehung autonom sei, die Justizgesetze berichtigt. Nicht erst durch die Angleichung seitens der deutschen Gesetzgebung an die tatsächliche Rechtslage ist das Saargebiet Justizausland geworden. Der Protest Deutschlands gegen die Verordnung

3.) Keine Möglichkeit für Deutschland, Hoheitsrechte im Saargebiet auszuüben.

Wenn auch allgemein zugegeben wird, daß die Ausübung fast sämtlicher innerstaatlicher Hoheitsrechte außer dem Einbürgerungsrecht auf die Regierungskommission übergegangen sei, so vertritt doch ein Teil der deutschen Schriftsteller (vgl. die S. 36 Anm. 2) die Ansicht, daß die Staatsgewalt, insofern sich diese auf völkerrechtliche Zuständigkeit erstreckte, noch bei Deutschland verblieben sei. Nur laut ausdrücklicher Bestimmung des Saarstatuts § 21 obliege der Regierungskommission die Interessen der Saarbewohner im Ausland.

1.) Wenn in der Verordnung der Regierungskommission betr. Eigenschaft als Saareinwohner nichts von einem Rechte der Einbürgerung gesagt ist, dann kann daraus nicht ohne weiteres ein Fortbestehen des Einbürgerungsrechtes des Deutschen Reiches gefolgert werden.

Abgesehen davon, daß die Einbürgerung ein Regierungsakt ist und schon aus diesem Grunde ein Einbürgerungsrecht Deutschlands ausgeschlossen erscheint, vermöchte eine trotzdem von der deutschen Regierung vorgenommene Einbürgerung dem Betreffenden nicht die Eigenschaft als Saareinwohner und damit auch keine politischen Rechte im Saargebiet zu verleihen, da die Voraussetzung für den Besitz politischer Rechte im Saargebiet ausschließlich an die Eigenschaft als Saareinwohner geknüpft ist, die betr. Verordnung aber ausschließlich den Erwerb und Verlust dieser Eigenschaft festlegt.

Das Recht der Einbürgerung bedurfte aber auch schon um dessentwillen keiner besonderen Regelung in der Verordnung betr. Eigenschaft als Saareinwohner, weil der Erwerb dieser Eigenschaft als Saarbewohner lediglich eine Frage der Zeit und des Wohnsitzes ist, und die Bedingungen hierfür verhältnismäßig so einfach sind, daß ein besonderes Einbürgerungsrecht nicht vorgesehen zu werden brauchte.

2.) Das Recht der Regierungskommission, Verträge, soweit sie im Rahmen ihrer Regierungstätigkeit notwendig werden, mit den ausländischen Staaten abzuschließen, wird allgemein anerkannt[43]). Es wird aber die Ansicht vertreten, daß Deutschland das Recht, Staatsverträge einzugehen, Krieg zu erklären, Frieden zu schließen, behalten habe. Außerdem stehe ihm das aktive und passive Gesandtschaftsrecht, sowie das Recht, Konsuln zu ernennen und abzuberufen — sofern es sich nicht um Konsuln zur Ausübung des Schutzes der Saarbewohner im Auslande handele — allein zu[44]). Die Regierungskommission lehnt diese Auffassungen unter

---

der Reg. Kom. hatte nur moralischen Wert. Die vorgenommene Anpassung des deutschen Gesetzeszustandes kann nicht als eine positiv-rechtliche Regelung in dem Sinne, daß das Saargebiet nunmehr hierdurch von der deutschen Justiz unabhängig geworden sei, angesehen werden. Die Änderungen d. Gesetze d. Deutsch. Reiches hatten nur die Bedeutung d. Angleichung; nicht in völkerrechtlicher Hinsicht, sondern innerstaatlich sind sie von Interesse.

[43]) Frank, S. 28.

[44]) ders., S. 27 ff.

Hinweis auf die Autonomie des Gebietes ab. Auch Redslob [45]) hält die Ansicht von der weiterbestehenden völkerrechtlichen Staatsgewalt Deutschlands für unzutreffend, da im Falle der Bejahung eine Divergenz zwischen einer von Berlin und Saarbrücken, der Hauptstadt des Saargebietes, aus geführten Politik eintreten könne.

Soweit ein Recht, Krieg zu führen und Frieden zu schließen, Staatsverträge einzugehen, angenommen wird, steht diese Annahme im Widerspruch zu den Bedingungen, die die Reichsverfassung vom 11. 8. 1919 für die Vornahme solcher Handlungen setzt. Gemäß Art. 45 R. V. kann die Kriegserklärung und ein Friedensschluß nur durch ein Reichsgesetz erfolgen. Nach einhelliger Auffassung im Schrifttum (vgl. S. 50) besitzt aber Deutschland für die Zeitdauer von 15 Jahren im Saargebiet kein Gesetzgebungsrecht. Es ist daher für Deutschland staatsrechtlich unmöglich, das Saargebiet im Falle einer Kriegserklärung oder eines Friedensschlusses zu binden. Was Deutschland innerstaatsrechtlich unmöglich ist, kann ihm völkerrechtlich nicht erlaubt sein. Die Frage, ob der Abschluß dieser Akte völkerrechtlich schon ohne Reichsgesetz bindend sei, und das erforderliche Reichsgesetz lediglich die innerstaatliche Bindung dekretiere, ist durch die Formulierung des Art. 45 Abs. 3 — Bündnisse und Verträge mit fremden Staaten, die sich auf Gegenstände der Reichsgesetzgebung beziehen, bedürfen der Zustimmung des Reichstages — dahingehend gelöst, daß die Zustimmung des Reichstages Gültigkeitsvoraussetzung für die völkerrechtliche Bindung ist [46]).

Aber auch sonstige völkerrechtliche Verträge für das Saargebiet abzuschließen, ist Deutschland nicht befugt. Das gilt einmal für politische Verträge [47]), d. h. Verträge über Bündnisse, Neutralisierung Gebietsabtretungen u. dgl. Es würde dem Vertragszweck zuwiderlaufen, wenn Deutschland auf das Saargebiet während der Dauer der zeitweiligen Rechtsordnung in dieser Weise einen politischen Einfluß ausüben könnte.

Die Regierungskommission lehnt durch ihr Verhalten ein solches deutsches Recht ab, und hat selbst wiederholt mit anderen Staaten, insbesondere auch mit Deutschland, Verträge und Abkommen abgeschlossen. Wenn die deutsche Regierung diesen Verträgen und Abkommen lediglich die Bedeutung von Protokollen zubilligen will (vgl. unten S. 92) [48]), so steht das mit dem Begriff des Vertrages, als eines übereinstimmend erklärten rechtlicherheblichen Willens zweier Personen im Widerspruch [49]). Und wenn der Regierungskommission die Fähigkeit, Protokolle mit für sie verbindlicher Kraft zu unterzeichnen, zugesprochen wird, also doch eine gewisse Handlungsfähigkeit zuerkannt wird, dann ist es nicht einzusehen, warum ein solches „Protokoll" nicht als das, was es dem Begriffe von solchen Rechtshandlungen gemäß anzusehen ist, nämlich als Vertrag bezeichnet wird.

---

[45]) Redslob, p. 287.
[46]) So Liszt-Fleischmann S. 256.
[47]) A. A. Biesel S. 85.
[48]) Ebenso Andres S. 42.
[49]) Gem. Verordnung vom 6. 2. 1923 besitzt die Reg. Kom. sowohl öffentlichrechtliche als auch privatrechtliche Rechtspersönlichkeit.

Folgerichtig hätte die deutsche Regierung überhaupt das Recht zum Abschluß von Übereinkommen mit dritten Staaten für sich in Anspruch nehmen müssen, und auch die Rechtsfähigkeit der Regierungskommission zum Abschluß von derartigen Protokollen — die in ihrer Wirkung doch der Wirkung eines völkerrechtlichen Vertrages gleichstehen — ebenfalls verneinen müssen und trotzdem vorgenommene internationale Akte der Regierungskommission als völlig irrelevant ansehen müssen, gegebenenfalls bei den Vertragspartnern der Regierungskommission Vorstellungen über die Unzulässigkeit der Vornahme von internationalen Aufgaben durch die Regierungskommission erheben müssen[50]). Umgekehrt hat m. W. die deutsche Regierung noch keine Staatsverträge für das Saargebiet abgeschlossen. Im Gegenteil ist bei Anlässen, wo Verträge betr. das Saargebiet durch das Deutsche Reich abzuschließen waren, ausdrücklich in den betr. Abmachungen die Regierungskommission als die maßgebende Instanz, die direkt im Interesse der Saarbewohner zu verhandeln hätte, anerkannt worden[51]). Von seinem Standpunkte der Unterscheidung der souveraineté de fait und de droit hat Allot durchaus Recht, wenn er (p. 58) sagt, daß entgegen ihrer Auffassung von der fortbestehenden deutschen Souveränität, die deutsche Regierung in der Praxis den Übergang der gesamten staats- und völkerrechtlichen Gewalt auf die Regierungskommission bejaht.

3) Von einem solchen Standpunkte aus muß aber auch ein aktives und passives Gesandschaftsrecht, sowie Konsularbefugnisse des deutschen Reiches verneint werden.

Die Regierungskommission beansprucht diese Rechte ausschließlich für sich. In ihrem Berichte vom 25. 10. 1920 an den Völkerbund[52]) erklärt sie, sie habe die Ausübung der Auslandsvertretung an Frankreich übertragen, der Zustand der saarländischen Auslandsvertretungen sei demnach ähnlich wie der der Schweiz. Diese habe ebenfall in den Staaten, in denen sie keine eigenen Gesandten und Konsulen unterhalte, den Interessenschutz auf fremde Konsule und Gesandte (gewöhnlich auf deutsche) übertragen. Deshalb sei dieser Zustand für das Saargebiet nichts Außergewöhnliches. Für das kleine Saargebiet sei es auch zu kostspielig, ein eigenes diplomatisches Korps zu unterhalten. Die Einwendungen der

---

[50]) Das geschah nur in den wenigsten Fällen. Vgl. D. Weissb. S. 102/105, 111; Docum. du conseil C. 84 M. 28/923.

[51]) Vgl. Przyclowski: Das Ausgleichsverfahren d. Versailler Vertrages und das Saargebiet. D.J.Z. 1926 S. 1338 ff.: Danach stimmte d. Reichsreg. auf Grund d. Ermächtigung d. Gesetzes v. 4. 9. 1924 (RGBl. I/701) dem mit d. Saarregierung geschloss. Abkommen v. 15./20. 9. 1924 zu. Nach diesem Abk. führt das Reichsausgleichsamt nun auch in Saarsachen d. äußere Verfahren durch, rechnet aber Gut- u. Lastschriften m. der Reg. Kom. d. Saargebietes ab. Die Abrechn. m. den Saarbewohnern ist ausschl. der Reg. Kom. vorbehalten. Zur Durchführung d. äuß. Ausgleiches sind d. Verfahrensbest. d. Reichsausgl. Ges. auch i/Saargeb. in kraft gesetzt worden. (Reich: Verordn. v. 21. 11. 1924 RG.Bl. I/753; Saar: Verordn. v. 27. 9. 1924, Amtsbl. Nr. 23 v. 14. 10. 24). Die ihr vorbehaltene innere Abrechn. hat d. Reg. Kom. abweichend v. R. Ausgl. G. nach dem Grundsatze voller Erstatt. geregelt. (Art. 3 Verord. v. 16. 4. 1925 Amtsbl. v. 24. 4. 1924.)

[52]) Dt. Weissbuch, S. 85, 86.

deutschen Regierung in den Noten vom 23. 8. 1920 und 31. 12. 1920[53]) sind unbeantwortet geblieben.

M. E. könnte auf Grund des § 25 allein, der nur eine, allerdings eine Hauptaufgabe, nämlich die Wahrung des Schutzes und der Interessen der Saarbewohner im Auslande in den Zuständigkeitsbereich der Regierungskommission verweist, nicht ohne weiteres, wie das die Regierungskommission annimmt, ein Recht der Regierungskommission zur gesamten völkerrechtlichen Vertretung des Saargebietes im Auslande gefolgert werden. Die Auffassung der Regierungskommission ist vielmehr nur im Hinblick auf die bestehenden Verhältnisse, die ein völliges Ausschalten der deutschen Staatsgewalt offenbaren, zu billigen. Die deutsche Regierung ist faktisch garnicht imstande, irgendwelchen Einblick in die Verhältnisse des Saargebietes, deren Kenntnis zu einer wirkungsvollen völkerrechtlichen Vertretung notwendig ist, zu gewinnen. Weder stehen ihr Dokumente und Archive offen, noch gestattet die Regierungskommission irgendwelchen direkten Einblick in dieVerhältnisse des Saargebietes. Das Wohlergehen der Bevölkerung, die Sicherung ihrer Rechte könnte daher nicht die gebührende Berücksichtigung finden. Der hiergegen zu erhebende Einwand, daß auf der anderen Seite Frankreich — dem die Regierungskommission die Vertretung im Ausland übertragen habe — ebensowenig zu einer wirksamen Vertretung imstande wäre, ist insoweit nicht stichhaltig, als Frankreich als Eigentümer der Kohlengruben im Saargebiet direkte Verbindung und Anschauungsmöglichkeiten besitzt. Insoweit die völkerrechtliche Vertretung der deutschen Bevölkerung an Frankreich aber überhaupt übertragen worden ist, liegt darin eine Verletzung der Treuhandverpflichtung der Regierungskommission gegenüber der deutschen Saarbevölkerung.

Endlich darf aber auch in diesem Zusammenhange nicht vergessen werden, daß die zeitweilige Rechtsordnung in eine dauernde auf Grund der verschiedenen Abstimmungsmöglichkeiten übergehen kann. In diesem Falle würden wohl keine Bedenken erhoben, der Regierungskommission das aktive und passive Gesandtschaftsrecht zuzubilligen.

Als Ergebnis stellt sich heraus: Deutschland kann zur Zeit keine Herrschaftsrechte über das Saargebiet ausüben; der Regierungskommission steht die Staatsgewalt zu. Soweit eine Beschränkung ihrer Macht festzustellen war, ist diese Beschränkung, weil im Saarstatut selbst vorgesehen, als interne, innerstaatliche anzusehen. Vom Standpunkt der Identifizierung von Staatsgewalt und Souveränität wäre demnach der Nachweis der Erlöschens der deutschen Souveränität über das Saargebiet erbracht. Von dem hier genommenen Ausgangspunkte des Begriffs der Souveränität als einer wesentlichen Eigenschaft der staatlichen Rechtsordnung im Sinne eines zuhöchst, nicht weiter ableitbar, Unabhängigseins ist aber noch darauf einzugehen, ob die ihrem Inhalte nach als staatlich erkannte Saarrechtsordnung auch formell diesen Anforderungen entspricht.

---

[53]) Dt. Weissbuch, S. 83, 87.

V. Abschnitt.

Die Rechtsordnung im Saargebiet ist eine abgeleitete, zeitlich begrenzte und daher nicht souveräne Rechtsordnung.

§ 12

Souveränität als Unbeschränkbarkeit und Fähigkeit der Selbstorganisation.

Unter Hinweis auf Kelsen [1]), wonach ein wesentliches Kennzeichen für die Souveränität eines Staates die Fähigkeit der Selbstorganisation sei, lehnt Biesel [2]) ebenso wie Redslob, Andres, Giersberg, Allot, Zschucke u. a. die Souveränität, und infolgedessen die Staatsnatur des Saargebietes ab. Das Saarstatut könne nicht abgeändert werden, insbesondere sei die Gewalt der Regierungskommission beschränkt [3]). Daher könne von einer Souveränität des Saargebietes nicht gesprochen werden. Letztere Schlußfolgerung ist indessen nicht ohne weiteres zutreffend. Kelsen [4]) nimmt zu der Frage, ob Souveränität gleichbedeutend sei mit Unbeschränktheit und Unbeschränkbarkeit der Staatsgewalt und ihrer Träger, in ablehnendem Sinne Stellung. Er behauptet m. E. mit Recht, daß, sofern damit (mit Unbeschränktheit und Unbeschränkbarkeit) die völlige Negation jeder Schranke des Staates gemeint sei, bei richtiger Erkenntnis des Wesens des Staates ein Ungedanke vorliege. Denn der Staat sei seinem tiefsten Wesen nach Ordnung, sei Schranke und Beschränkung an sich. Ein unbeschränkter Staat und ein unbeschränkbarer Staat wäre ordnungslose Ordnung, unbeschränkte Schranke.

Wenn also die Saarrechtsordnung der Regierungskommission nur eine beschränkte, im einzelnen vorgeschriebene Regierungsmöglichkeit zuerkennt, dann kann hieraus weder im bejahenden noch im verneinenden Sinne ein Rückschluß darauf, ob das Saargebiet souverän sei, gezogen werden.

---

[1]) Kelsen in Strupp's Wörterbuch d. Völkerr. u. d. Diplomatie, unter „Souveränität" (Bd. 2, S. 554).

[2]) Biesel, S. 26, Redslob p. 293 ff., Andres, S. 40, Giesberg, S. 305, Allot p. 65, 71, Zschucke, S. 284.

[3]) Andres, S. 40, 41; Allot, p. 71.

[4]) Kelsen: Souveränität, S. 43.

Zu demselben Ergebnis gelangt man, wenn man die Frage nach der Souveränität unter dem Gesichtswinkel der Fähigkeit der Selbstorganisation betrachtet. Unter der Fähigkeit der Selbstorganisation in der umfassenden Bedeutung des Wortes ist

1) die Fähigkeit, die Grundverfassung abzuändern,

2) das Recht, den Inhalt des außerverfassungsrechtlichen Rechtszustandes zu gestalten,

3) die Möglichkeit, den Staatsapparat, Behörden u. a. zu organisieren, zu verstehen.

Zu 1): In dem Saarstatut ist an sich ein Verbot für die Abänderbarkeit der Grundverfassung nicht enthalten[5]). Aus dem Sinn und Zweck des Saarstatuts als einer für eine bestimmte Zeit festgelegte Rechtsordnung ergibt sich aber, daß eine Abänderung durch die Regierungskommission nicht erfolgen kann. Für die Dauer von 15 Jahren soll die Saarverfassung also eine endgültige, unabdingbare sein.

Es gehört m. E. nicht zum unbedingt notwendigen Bestandteil einer Staatsverfassung, daß sie die Bedingungen für ihre Abänderbarkeit enthalte[6]). Im Gegenteil kann eine Staatsverfassung sowohl eine Norm des Inhalts aufnehmen, daß die Verfassung überhaupt nicht geändert werden solle, eine ewige sein solle[7]), als auch bestimmen, daß unter bestimmten Voraussetzungen die Selbständigkeit überhaupt aufgegeben werde[8]) (z. B. vorläufige und nach einem bestimmten Zeitraum endgültige Vereinigung zweier Staaten zu einem Einheitsstaate). In jedem Falle spricht das in der Verfassung ausdrücklich ausgesprochene — in der Saarverfassung implicite enthaltene — Verbot für die höchsten Organe, die Grundverfassung des Staates abzuändern, nicht gegen das rechtliche Vorhandensein einer Staatsverfassung und, sollten sonst keine Bedenken bestehen, gegen die Souveränität des von dieser Verfassung geleiteten Staates. Eine Abänderung der Grundverfassung ist dann nur im Wege einer gewaltsamen Änderung möglich.

Zudem ist aber in der Grundverfassung des Saargebietes die Möglichkeit und die Form der Abänderbarkeit der geltenden Verfassung — die gänzliche Aufhebung einer Verfassung ist streng genommen nur der Grenzfall der Abänderbarkeit — nach Ablauf der 15 Jahre ausdrücklich vorgesehen: durch die Entscheidung des Völkerbundes auf Grund der Volksabstimmung kann die zeitliche Rechtsordnung aufgehoben werden.

Der Einwand, daß der Verfassung des Saargebietes die Möglichkeit

---

[5]) Giersberg, S. 305 hält eine Abänderung des Saarstatuts durch die Regierungskommission nicht für zulässig.

[6]) Kelsen: Souveränität S. 43 insbes. in s. Ausführungen über die Souveränität als Kompetenzhoheit S. 48ff.: Die Möglichkeit einer Abänderung oder gar einer unbeschränkten Abänderung und zwar speziell der Satzungen eines bes. Gesetzgebungsorgans sei nicht begriffswesentlich mit einer staatlichen Rechtsordnung verbunden (S. 50). Die gegenteilige Meinung beruhe auf der irrigen Annahme, daß die Abänderbarkeit, speziell die unbeschränkte Abänderbarkeit sich von selbst aus der Natur der Sache verstehe. Gerade die Umkehrung des Satzes sei richtig (S. 49).

[7]) So Kelsen, S. 51.

[8]) Kelsen, S. 45.

fehle, kann also überhaupt nur bezüglich der mangelnden Abänderungsbefugnis der Regierungskommission erhoben werden; der Saarbevölkerung selbst aber ist verfassungsgemäß das Recht der Selbstorganisation durch das Recht zur Bestimmung ihres Geschickes auf Grund der Volksabstimmung gegeben[9]). Bei der Volksabstimmung handelt es sich um eine Willenserklärung, um einen Staatsakt, ausgeübt durch das ad hoc gebildete Staatsorgan (die Bevölkerung des abstimmenden Gebietes[10]).

Zu 2): Was für die Möglichkeit der Abänderung der Grundverfassung gesagt ist, gilt in noch offensichtlicherem Maße für die Abänderbarkeit und Organisation des außerverfassungsrechtlichen Gesetzeszustandes.

Die Regierungskommission hat im Rahmen der Beschränkung des Saarstatuts die Gesetzgebungsgewalt im Saargebiet. Wenn überhaupt die Möglichkeit der Änderung des materiellen Gesetzeszustandes nur unter bestimmten Voraussetzungen gegeben ist, dann beruht das auf der Erwägung, daß mit Rücksicht auf das fehlende Mitbestimmungsrecht der Saarbevölkerung an der Gesetzgebung jede beliebige Abänderung der Gesetze nicht dem Willen und Bedürfnis der Bevölkerung entsprechen würde. Wie aber oben S. 51 ff. hervorgehoben, ist die Beschränkung der Abänderungsmöglichkeit (nur nach allgemeinen Gesichtspunkten), eine derart weiter und dazu vollkommen in das Ermessen der Regierungskommission gestellter Begriff, daß jede beliebige Änderung des Gesetzeszustandes im Rahmen der Grundverfassung darauf gestützt werden kann.

Zu 3): Enger beschränkt ist hingegen wieder das Organisationsrecht in dem Sinne einer Ausgestaltung des staatlichen Behördenapparates. Denn beibehalten sind lt. ausdrücklicher Bestimmung des § 25 die unteren Gerichte. Die Beibehaltung der übrigen Orts- und Kreisbehörden folgt aus der allgemeinen Vorschrift des § 23, wonach der bestehende Gesetzeszustand aufrecht zu erhalten ist. Darunter fällt auch die Aufrechterhaltung der einzelnen Ortsstatute und Kreisverfassungen. Auf diesen Gebieten ist ein Organisationsrecht der Regierungskommission grundsätzlich ausgeschlossen. Um jedoch ihrer Aufgabe als zentrales Regierungsorgan gerecht werden zu können, hat die Regierungskommission, wie oben (S. 54/55) bereits erwähnt, einen vollständig neuen zentralen Verwaltungsapparat geschaffen, der zum Teil auf den vorhandenen aufbaut, zum Teil als vollständige Neuorgansation sich darstellt.

Genügen die in der Saarrechtsordnung aufgezeigten Organisationskompetenzen, um dem Saargebiet bezw. den Organen die Fähigkeit der Selbstorganisation zuzusprechen? Eine eindeutige Antwort läßt sich nicht geben. Sie kann aber auch nicht gegeben werden. Denn der innere Grund für diese Ergebnislosigkeit liegt darin, daß Umstände, die innerhalb eines staatlichen Normensystems geregelt sind, d.h. verschiedenartigst gestaltet sein können, zum Prüfstein für die Lösung der Frage nach der formellen Souveränität gemacht worden sind. Diese kritische Erkenntnismethode muß überhaupt abgelehnt werden. Souveränität ist ein for-

[9]) Görgen, S. 43 spricht in d. Zusammenhange von dem Selbstbestimmungsrecht der Saarbevölkerung als einer äußeren Verzierung des absolutistischen Saarregimes mit einem demokratischen Gedanken.

[10]) Hatschek, S. 164.

meller Begriff. Es können deshalb auch lediglich formelle Anhaltspunkte als Unterlage für die Entscheidung dieser Frage berücksichtigt werden. Es scheiden also alle Betrachtungsweisen aus, die auf Grund der inhaltlichen Besonderheit einer Rechtsordnung die Frage nach der Souveränität beantworten wollen.

Souveränität bedeutet unabhängig, zu höchst, nicht weiter ableitbar sein. Ist die Saarrechtsordnung nicht weiter ableitbar? Diese Frage präzisiert sich in zwei weitere, der Frage nach der Entstehung der Saarrechtsordnung, und der Frage danach, ob die Saarrechtsordnung zurzeit als nicht weiter ableitbar, als unabhängig anzusehen ist. Endlich ist auch zu prüfen, ob die begrenzte Zeitdauer des Saarregimes von Einfluß auf die Frage nach der Souveränität des Saargebietes ist.

§ 13

Entstehung und Nichtweiterableitbarkeit der Saarrechtsordnung.

Von verschiedener Seite[11]) ist die Rechtsnatur des Saargebietes als Staat aus dem Grunde geleugnet worden, weil die Bildung des neuen Regimes ohne Zustimmung, ja gegen den Willen der Saarbevölkerung erfolgt sei, und diese an der Tätigkeit der Regierung keinen bestimmenden Anteil nehme. Gemäß dem Grundsatze des Selbstbestimmungsrechtes der Völker und der dem Kulturstaat eigenen Idee der Teilnahme der Bevölkerung an der Regierung müsse die Staatsnatur des Saargebietes verneint werden.

So sehr diese Auffassung in dem heutigen Kulturleben verankert ist, so kann sie doch nicht bei einer juristisch-normativen Betrachtung eine ausschlaggebende Rolle zugebilligt erhalten. Denn sie läuft im Ergebnis darauf hinaus, die Bildung eines Staates nur durch einen Volksakt zuzulassen. Die Frage, *wie* ein Staat entsteht bezw. entstehen soll, ist eine Wertfrage, die hier nicht zur Erörterung steht. Die juristische Auslegung einer bestehenden Rechtslage hat sich darauf zu beschränken, *ob* ein Staat vorliegt, sie hat es also mit dem Ergebnis des tatsächlichen Vorgangs zu tun. Allein schon aus der erkenntnistheoretischen Überlegung heraus, daß Gegenstand juristisch-normativer Erkenntnis nicht ein tatsächlicher Vorgang sein kann, der nur vom Boden der Ethik, Soziologie usw. zu erkennen ist, darf man die Entstehungsweise nicht zur Grundlage für die Frage danach, ob ein Staat vorliegt oder nicht, nehmen. Staat ist auch der durch Revolution, durch irgendwelche Machtvorgänge, oder auf Grund von Staatsverträgen[12]) geschaffene ausschließliche Ordnungszustand für eine bestimmte Anzahl von Menschen auf einem bestimmten Gebiete, sofern nur dieser Ordnungszustand — sei es freiwillig oder erzwungen — in Geltung ist[13]). Diese theoretische Erwägung

[11]) Katsch, S. 28; Lüttger, S. 215, 226; u. a.

[12]) v. Liszt-Fleischmann, S. 90.

[13]) Hatschek, S. 144: Die Entstehung des Staates ist eine *Völkerhandlung*, keine *Völkerrechtshandlung* im Gebiete des sozialen und historischen Geschehens, auf welchem Rechtsformeln unanwendbar sind; vergl. noch Heller, S. 149 ff.

findet ihren praktischen Beweis in den zahlreichen Gründungen von Staaten ohne Zustimmung der Bevölkerung im Laufe der Geschichte[14]). Diese Art, einen Staat zu schaffen, mag unmoralisch sein, sie beweist aber nur, daß das Selbstbestimmungsrecht der Bevölkerung mit den Füßen getreten worden ist. Die Folgerung, es liege kein Staat vor, kann jedoch aus der Besonderheit des Gründungsvorganges nicht gezogen werden.

Von Bedeutung für die staatsrechtliche Erkenntnis sind aber alle Momente rechtlicher Natur, die bei der Entstehung des neuen staatsrechtlichen Gebildes mitgewirkt haben. Diese sind daraufhin zu untersuchen, ob sie bedingend für den Bestand der neuen Rechtsordnung sind, ob also die Existenz der neuen Rechtsordnung sowohl ihrer Entstehung als auch ihrer Fortdauer nach rechtlich nur wirksam ist auf Grund dieser rechtlichen Vorgänge. In die Sprache der juristisch-normativen Betrachtungsweise übersetzt heißt das: Leitet sich die neue Rechtsordnung ihrer Entstehung und Geltung nach von einer Norm höheren Ranges ab? Wenn sich eine solche Norm feststellen läßt, dann ist die neue Rechtsordnung nicht souverän zu nennen, da ja Voraussetzung und Begriffsmerkmal der Souveränität nicht weitere Ableitbarkeit, Unabhängigkeit von irgend einer anderen, außerhalb ihrer selbst liegenden Normordnung ist.

Das Saargebiet ist eine Schöpfung des Versailler Vertrages. Ohne den V. V. gäbe es keine besondere Saarrechtsordnung, die selbst Bestandteil dieses V. V. ist. Die Saarrechtsordnung steht und fällt mit dem Vertrage. Auf den ersten Blick erscheint deshalb der V. V. für die Saarrechtsordnung als die Norm höheren Ranges, was auch Giersberg[15]) tatsächlich annimmt. Jedoch scheint mir das eine nicht genügend präzise Bestimmung zu sein. M. E. ist entscheidend für die Frage der Entstehung der Saarrechtsordnung die Verfügung desjenigen, der rechtlich allein zu dieser Neugestaltung der Rechtslage im Saargebiet legitimiert war. Das war allein Deutschland, denn vor dem Inkrafttreten des V. V. unterstand das Saargebiet der ungeschmälerten Souveränität Deutschlands und damit dessen ausschließlicher Verfügungsbefugnis. Deshalb ist es richtiger zu sagen, die Saarrechtsordnung leitet ihren rechtlichen Ursprung aus der deutschen Rechtsordnung her (der V. V. wurde Gesetz in Deutschland am 16. 7. 1919). Daß nach außen hin der Gesetzesinhalt, der eine Neureglung der Rechtsverhältnisse im Rahmen des V. V. brachte, gleichzeitig als übereinstimmende Willenserklärung der Partner des V. V. Vertragsbestandteil war, darf nicht darüber hinwegtäuschen, daß den eigentlichen Geltungsgrund der Saarrechtsordnung hinsichtlich der Entstehung eine Norm der deutschen Rechtsordnung bildet[16]).

---

[14]) z. B. des Königreichs Westphalen im Jahre 1806/1807, Verfassung v. 15. 11. 1807. Die Ständeversammlung hatte damals denselben geringen Einfluß wie der Landesrat im Saargebiet. Vergl. hier die Ausführungen bei Katsch, S. 51.

[15]) Giersberg, J.W. 1926, S. 306.

[16]) Auch Robin p. 620 sagt im Falle der vertragsmäßigen Okkupation in demselben Zusammenhange: „... repose sur un droit, droit consenti à l'occupant par le souverain du pays occupé.

§ 14

Der zeitliche Verzicht Deutschlands.

Der Nachweis des Vorhandenseins einer Norm höheren Ranges bei der Entstehung genügt aber noch nicht zum Beweise dafür, daß die von der höheren Norm geschaffene Rechtsordnung nun nicht doch souverän sei. Es kommt vielmehr darauf an, festzustellen, ob die neue Rechtsordnung auch weiterhin als abgeleitete anzusehen ist. Denn es ist einmal denkbar, daß die für die Entstehung maßgebliche Norm höheren Ranges die völlige Selbständigkeit der neugeschaffenen Normordnung ausspricht, es ist ferner denkbar, daß die abgeleitete Normordnung sich vollkommen von ihrer Ursprungsnorm loslöst und freimacht, d. h. daß die Geltung der Norm höherer Ordnung aufgehoben wird.

Zunächst ergeben die Bestimmungen des V. V., daß der Saarrechtsordnung keine formelle, unbegrenzte Selbständigkeit zugesprochen wurde. Der Verzicht Deutschlands ist zunächst nur auf eine bestimmte Zeit, nämlich auf 15 Jahre ausgesprochen. Zwar kann aus der Bestimmung des Art. 49 über den Verzicht Deutschlands nicht ohne weiteres auf die zeitliche Beschränkung dieses Verzichtes geschlossen werden, was Andres S. 28/29 zutreffend hervorhebt. Aber der Verzicht Deutschlands erhält erst seine genauere Festlegung durch die Bestimmungen des Saarstatuts selbst. In diesem (§ 35) wird ausdrücklich gesagt, daß Deutschland nach 15 Jahren, wenn die Abstimmung zu seinen Ungunsten ausfallen würde, auf seine Souveränität zu verzichten verpflichtet ist. Daraus folgt eindeutig, daß zunächst eine zeitliche Begrenzung des Saarregimes besteht. Daran ändert auch nichts die Tatsache, daß die gegenwärtige Rechtsordnung im Saargebiet beibehalten werden kann. Denn abgesehen davon, daß diese Möglichkeit offensichtlich nur als Notbehelf gedacht ist, erfordert der Eintritt dieser dritten Möglichkeit einmal einen dahingehenden Beschluß des Völkerbundes und einen Verzicht Deutschlands auf seine Souveränität. Dadurch würde aber die augenblickliche Saarrechtsordnung in ihrem Wesen verändert, sie würde aus einer zeitlichen zu einer dauernden Rechtsordnung werden. Nur die augenblicklich geltende, zeitlich beschränkte Rechtsordnung ist jedoch Gegenstand der Betrachtung, und für diese ist eine Beschränkung durch den nur zeitlichen Verzicht Deutschlands vorgesehen.

Die fortdauernde Abhängigkeit der Saarrechtsordnung von der Norm höheren Ranges ist weiterhin festzustellen. Zunächst ergibt sich dieses ohne weiteres daraus, daß der V.V. noch weiterhin in Kraft ist. Mit dem Moment, wo der V.V. seine Geltung verlieren würde, würde auch dem Saarregime die rechtliche Unterlage entzogen werden. Obwohl die Saarrechtsordnung nicht allein nach rein völkerrechtlichen Gesichtspunkten zu bewerten ist, da durch einen völkerrechtlichen Vertrag nicht nur völkerrechtliche Ordnung geschaffen wird, sondern auch, wie bei dem Saargebiet geschehen, staatsrechtliche Fragen geregelt werden können, ist doch für die Beurteilung der Frage nach dem Geltungsgrund und der Fortdauer der Saarrechtsordnung von Entscheidung die weitere Geltung des V.V.

§ 15

Die Unabdingbarkeit des Saarstatuts.

Grundsätzlich tritt mit dem Beginn des eigenstaatlichen Lebens eines durch andere Staaten neugegründeten Staates dessen Rechtsordnung außerhalb der Einflußsphäre derjenigen, die den neuen Staat schufen. Der neue Staat lebt unabhängig gemäß seiner Verfassung sein eigenes Leben. Einzig der Inhalt seiner Verfassung ist für das Fortbestehen, Ende und Änderungen seiner Rechtsordnung maßgebend.

Vorausgesetzt alle seit 1914 geschlossenen Verträge würden wieder rückgängig gemacht, würde das bedeuten, daß alle auf Grund dieser Verträge geschaffenen Staaten wieder verschwinden würden? Eine Antwort erübrigt sich.

Anders zu beurteilen ist aber die Sachlage bei einer Schöpfung, die von Anfang nur als Übergangszustand geschaffen war, bei der vor allem auch dieser Übergangszustand zeitlich begrenzt war. Hier liegt es in der Hand derjenigen, die die betreffende Rechtsordnung geschaffen haben, auch von sich aus eine Änderung der zeitlichen Rechtsordnung herbeizuführen. Sei es in unserem Falle, daß der ganze V.V. aufgehoben würde, sei es, daß Teile davon einer Revision unterzogen würden. Zuständig für eine solche Abänderung wären sämtliche Staaten, die am Abschluß des V.V. beteiligt waren[17]). Es fragt sich allerdings dabei, ob eine nachträgliche Änderung innerhalb des Zeitraumes bis zur Abstimmung im Saargebiet nicht ausdrücklich oder stillschweigend ausgeschlossen sein sollte. Eine positive Bestimmung hierüber fehlt jedoch. Aber aus grundsätzlichen Erwägungen heraus möchte ich eine Abänderung des Saarstatuts bis zum Jahre 1935 nicht für angängig halten. Zunächst ist eine Änderung der zeitlichen Rechtsordnung im Rahmen des Saarstatuts (Abstimmung nach 15 Jahren) selbst festgelegt. Die Aufnahme der Abstimmungsklausel in die Saarverfassung war eine Konzession an das Selbstbestimmungsrecht der Saarbevölkerung. Den äußeren Grund für die Vornahme der Abstimmung glaubte man in der unwahren Behauptung zu finden, daß im Saargebiet eine französisch-deutsch gemischte Bevölkerung wohne. Käme die Abstimmung in Fortfall, dann würde es dem einen oder anderen durch den Wegfall der Abstimmung benachteiligten Staate nicht schwer fallen, später mehr oder weniger begründete Behauptungen, wie sie 1918/1919 aufgestellt wurden, aufs neue vorzubringen. Der Streit um das Saargebiet würde von neuem entbrennen. Gerade dieser Unsicherheit wollte man einen Riegel durch die Abstimmung vorschieben. Es ist das gute Recht der Saarbevölkerung, durch die Abstimmung für alle Zeiten die an sich unbegründeten Zweifel über ihr Volkstum und ihre Gesinnung aus dem Wege zu räumen. Dieses in dem Saarstatut der Bevölkerung zuerkannte Recht ist von den beteiligten Staaten zu respektieren. Es ist ein unabdingbarer Bestandteil der Saarrechtsordnung. Das Selbstbestimmungsrecht der Saarbevölkerung ist den politischen Dispositionen der interessierten Staaten entzogen.

Ziehen wir bis hierher das Fazit dieser Betrachtungen, so ergibt sich:

---

[17]) So auch Giersberg, S. 305.

1) die Saarrechtsordnung ist eine abgeleitete Rechtsordnung,

2) die Norm höherer Ordnung ist weiterhin in Geltung, jedoch für 15 Jahre an die selbstgestellten Bedingungen gebunden.

Daraus folgt, daß die Saarrechtsordnung nicht souverän ist. Da die Souveränität jedoch ein wesentliches Merkmal für das Vorliegen eines Staates ist, entfällt somit auch die Möglichkeit, das Saargebiet als Staat zu bezeichnen.

§ 16

Staat und Zeit.

Zu diesem Ergebnis gelangte man auf Grund der Betrachtung der Saarverhältnisse in Verbindung mit dem V.V. Nicht anders lautet aber das Ergebnis, wenn wir einzig und allein das Saarstatut unabhängig von der Bindung an den V.V. betrachten.

Wie festgestellt, ist die Regierungskommission, abgesehen von gewissen inhaltlichen Beschränkungen, mit der Fülle der tatsächlichen Staatsgewalt ausgestattet, die früher dem Deutschen Reiche, Preußen und Bayern zustand. Trotz des Vorliegens einer inhaltlichen Staatsgewalt ist jedoch formell keine Souveränität vorhanden. Denn auch bei der spezifisch-staatsrechtlichen, nur das Saarstatut an sich berücksichtigenden Betrachtung ist das in dem Saarstatut aufgenommene Moment der Befristung der Saarrechtsordnung von ausschlaggebender Bedeutung.

Kann eine Staatsverfassung den Satz enthalten, daß sie nach einer bestimmten Zeit nach Erfüllung bestimmter Voraussetzungen aufgehoben sein soll? Diese Problemstellung löst sich in die weiteren Fragen auf, ob erstens eine Staatsverfassung die Bedingungen für ihre Selbstzerstörung enthalten kann, und zweitens, ob die Zeit ein wesentliches Moment für die Beurteilung des Staates ist.

Die erstere Frage ist im Zusammenhang mit der Selbstorganisation als Merkmal der Souveränität bejaht worden. Es ist denkbar, daß die Glieder eines Bundesstaates aus diesem wieder austreten, dieser Austritt in der Verfassung näher geregelt ist, und durch den Austritt sämtlicher Gliedstaaten der Bundesstaat sich vollkommen auflöst.

Die Antwort auf die zweite Frage muß jedoch anders lauten. Im Laufe der Geschichte sind zwar viele Staaten aufgetaucht und verschwunden. Im geschichtlichen Sinne gibt es keine Staaten für die Ewigkeit. Doch war das vorübergehende Dasein dieser Staaten das Ergebnis äußerer Einflüsse. Eine normative Betrachtung des Staates als eines abgeschlossenen Normsystems erkennt den Staat unabhängig von dem geschichtlichen Werdegang als etwas Dauerndes. Der Staat ist seiner Natur nach für die Ewigkeit geschaffen[18]). Auch Kelsen[19]) kann sich dem nicht verschließen, indem er allerdings einschränkend ausführt, sie, d. h. die einzelstaatliche Rechtsordnung, trete mit dem Anspruch auf, ewig zu gelten. Doch müsse man sich hüten, unter dieser „Ewigkeit" etwas anderes als

---

[18]) Esmein: Elements de droit constitutionel, p. 3: l'Etat de sa nature est perpétuel.

[19]) Allgem. Staatslehre, S. 148.

den Ausdruck dafür zu verstehen, daß der Geltung der als souverän vorausgesetzten und daher als Universalordnung auftretenden Staatsordnung inhaltlich keine bestimmte Schranke gesetzt sei (d. h. eine inhaltliche Zeitbeschränkung hält er für möglich). Diesem Vorbehalt Kelsen's kann jedoch nicht zugestimmt werden. Gewiß bleibt eine Einzelnorm auch, wenn sie zeitlich begrenzt ist, eine Norm für die Dauer ihrer Geltung [20]). Ein für eine bestimmte Zeitdauer erlassenes Gesetz ändert seinen Charakter als Gesetz nicht, es ist während der Dauer seines Bestehens nur inhaltlich von einer unbefristeten Norm verschieden; erkenntnistheoretisch sind Normen mit und ohne zeitliche Begrenzung heterogen. Dieses Ergebnis stimmt mit der Welt des Wirklichen überein: es gibt zeitlich befristete und unbefristete Gesetze. Was jedoch für die Norm im einzelnen gilt, kann nicht ohne weiteres für die Normen einer Rechtsordnung in ihrer Gesamtheit gelten. Gerade vom Kelsen'schen Standpunkte der Identität von Staats- und Rechtsordnung muß diese Frage berücksichtigt werden. Das gilt für alle erkenntnistheoretischen Betrachtungsweisen, z. B. für die Psychologie sind Einzelseele und Massenseele etwas gänzlich Verschiedenes, das eine hat gänzlich andere Bedingungen und Auswirkungen als das andere. Es kommt darauf an festzustellen, ob das, was bei der Einzelnorm möglich ist, auch für die Gesamtrechtsordnung möglich ist. Nur wenn sich solche zeitlich befristeten Gesamtrechtsordnungen auffinden lassen, kann der erkenntnistheoretische Satz aufgestellt werden, es gäbe zeitlich befristete Gesamtrechtsordnungen. Denn die Erkenntnis muß sich an die Wirklichkeit, das tatsächliche Geschehen halten, sie kann nicht Lehrsätze aufstellen, für die überhaupt kein realer Boden vorhanden ist.

Ein solcher realer Boden ist nicht vorhanden, es gab und gibt keine zeitlich beschränkten Gesamtnormordnungen, d. h. keine Staaten auf Zeit. Und das mit Recht. Es wäre ein unerträglicher Zustand, man denke nur an die Rechtsnachfolgerschaft eines nach bestimmter Zeit „abgelaufenen" Staates, an die Unsicherheit im Verkehr mit den übrigen Staaten, alle staatsmännische Klugheit vermöchte nicht, bei den Entscheidungen und dem Verhalten einem voraussichtlich nur für bestimmte Zeit vorhandenen Staate gegenüber das Richtige zu finden, es sei denn, daß dieses Zeitgebilde völlig ignoriert würde.

Deshalb hat es seine Berechtigung zu sagen, der Staat ist für die Ewigkeit geschaffen, es liegt in seiner Natur, daß er auf die Dauer, wenigstens auf unbestimmte Zeit geschaffen ist, ein Staat, der nur für eine beschränkte Zeit geschaffen ist, ist kein Staat. Das Saargebiet ist kein Staat [21]).

Aber auch für diese sich allein auf die Welt der Tatsachen gründende richtige Ansicht gibt es eine erkenntnistheoretische Begründung: Der Staat ist souverän, d. h. die Staatsrechtsordnung ist nicht weiter ableitbar, sie ist unabhängig. Unabhängig aber nicht nur von anderen Staats-

---

[20]) Kelsen, S. 138/149: „Es kann die Geltung einer Norm räumlich wie zeitlich begrenzt sein."

[21]) so auch Allot, p. 81; Biesel, S. 29; Frank, S. 8; v. Stumm, S. 30; v. Tann, S. 27.

rechtsordnungen, sondern unabhängig von allen anderen Faktoren, vor allem aber unabhängig von der Zeit. Souveränität verträgt sich ihrem Wesen nach nicht mit einer irgendwie gearteten Abhängigkeit. Besteht trotzdem eine Abhängigkeit, dann ist keine Souveränität vorhanden, und da die Souveränität ein wesentliches Merkmal des Staates ist, muß auch das Vorliegen eines Staates verneint werden.

Die Saarrechtsordnung ist nicht souverän, das Saargebiet ist kein Staat. Diese Folgerung ist bei Berücksichtigung des Zeitelementes auch bei Außerachtlassung der Beziehungen des Saargebietes zu Deutschland allein schon aus dem Saarstatut selbst zu ziehen.

§ 17

Übereinstimmung des gefundenen Ergebnisses von der fortbestehenden deutschen Souveränität mit der Praxis.

Wir haben oben S. 66 gesehen, daß das Saargebiet rechtlich seine Existenz herleitet aus einer Verfügung Deutschlands, des Inhabers der Souveränität. Diese Verfügung hat nicht den Inhalt gehabt, daß das Saargebiet formell selbständig werden sollte. Die in einem Vertrag eingekleidete deutsche Verfügung war und ist der Geltungsgrund für die Saarverfassung. Formell ist daher, was auch aus § 35 b zu schließen ist, vor allem aber, was auch dem Willen Deutschlands bei Vertragsabschluß entsprochen hat, die deutsche Souveränität aufrecht erhalten geblieben. Besondere Umstände, aus denen die Zerreißung dieses Bandes zu Deutschland, etwa in der Form einer revolutionären Machtgestaltung durch die Regierungskommission, zu schließen wäre, sind nicht eingetreten. Im Gegenteil hat die Regierungskommission gerade wiederholt den Fortbestand der deutschen Souveränität anerkannt [22]), eine Anerkennung, die auch in dem Urteil des deutsch-französisch gemischten Gerichtshofes vom 26. 11. 1923 ausgesprochen ist [23]).

Die Rechtslage im Saargebiet bezüglich der Souveränität ist also zusammenfassend dahin zu bestimmen, daß die deutsche Souveränität über das Saargebiet, wenn auch aller daraus resultierenden Befugnisse auf 15 Jahre entkleidet, aufrecht erhalten ist.

---

[22]) Einmal in der Note vom 25. Februar 1921 an den portugiesischen Minister des Äußeren (Dt. Weissbuch S. 107); dann in dem Protokoll vom 3. Juni 1921 zwischen der Saarregierung und der deutschen Regierung. Vgl. Dt. Weissb. S. 107 und Annexe au I. O., recueil d. trait. 1921 Vol. V p. 31.

[23]) Vgl. Gazette des Tribunaux 11./12. 4. 1924 Nr. 54. zit. bei Allot p. 57, Anm. 1.

VI. Abschnitt.

Staatsgebiet und Staatsvolk.

§ 18

Das Saar-Territorium ist deutsches Staatsgebiet geblieben.

1) Der Streitstand.

Die Fünferkommission, die auf Grund des Art. 48 die Grenzen des Saargebiets näher zu bestimmen hatte, ließ auf die Grenzsteine gegenüber Deutschland das Zeichen D, d. h. Deutschland, nach der dem Saargebiet zugewandten Seite das Zeichen S, d. h. Saargebiet anbringen.

Aus dieser Maßnahme schloß die Regierungskommission, daß das Saargebiet außerhalb der Grenzen Deutschlands gestellt worden sei[1]).

Auf deutscher Seite[2]) ist diese Auffassung mit dem Hinweis darauf, daß die Grenzfestsetzungskommission — wie auch ihr Name besage — lediglich zur Grenzfestsetzung berufen gewesen sei, bekämpft worden; wenn die Kommission, über ihre Befugnisse hinausgehend, durch die Bezeichnung auf den Grenzsteinen eine Scheidung des Saargebietes von Deutschland vorgenommen habe, dann entbehre diese Handlung irgendeiner rechtlichen Bedeutung. Das Saargebiet gehöre territorial noch zu Deutschland[3]). Es sei weiterhin deutsches Hoheitsgebiet geblieben. In dem Teil III. des V.V., der die Grenzen Deutschlands ausschließlich neu festsetzte, sei das Saargebiet nicht außerhalb der Grenzen Deutschlands gestellt worden. Die Grenzbestimmung des Saargebietes durch Art. 48 hätte lediglich eine Abgrenzung des Saargebietes bezüglich des Geltungsbereiches der Bestimmungen des Saarstatuts, im Sinne einer lediglich verwaltungsrechtlichen Abgrenzung, im Auge gehabt.

Allot[4]) versucht diese Meinungen aus den Vertragsbestimmungen selbst zu widerlegen. In Art. 27 des Teiles III des V.V. sei die Grenze Deutschlands gegenüber Frankreich folgendermaßen festgesetzt worden:

„La frontière du 18 juillet 1870, depuis le Luxembourg jusqu'à la Suisse, sous réserve de l'article 48 de la section IV (bassin de la Sarre) de la partie III."

---

[1]) Schreiben der Regierungskommission an die portugiesische Regierung vom 25. 2. 1921, Deutsches Weissbuch, S. 107.

[2]) u. a. Biesel S. 28, Andres S. 41.

[3]) so Katsch, S. 21, da eine Abtretung durch Deutschland niemals erfolgt sei.

[4]) Allot, p. 63/64.

Daraus sei eindeutig zu folgern, daß die Grenze Deutschlands nach Westen hin nicht die genaue Grenze des Jahres 1870 sei, sondern durch die auf den Art. 48 — der die Grenzen des Saargebietes feststelle — bezügliche Einschränkung eine Abänderung erfahren habe. Die Folgerung, die Allot zieht, ist jedoch keinesfalls so eindeutig. Denn möglich ist auch die Erklärung, daß das „sous réserve" nur einen für alle Fälle gemachten Vorbehalt enthält, daß dadurch die Regelung für das Saargebiet nicht etwa angetastet werden solle. Sicher ist jedenfalls nur das Eine, daß eine ausdrückliche Zession des Saargebietes im V.V. nicht erfolgt ist.

2.) Die normative Bedeutung des Staatsgebietes.

Die Frage nach dem Vorhandensein eines Staatsgebietes ist jedoch weniger aus den mehr oder weniger eindeutigen Formulierungen des Versailler Vertrages heraus zu lösen, als vielmehr aus der Bedeutung des Staatsgebietes innerhalb der drei Grundelemente des juristischen Staates.

Das Staatsgebiet gibt, normativ gesehen, die Antwort auf die Frage, wieweit sich der Geltungsbereich der staatlichen Rechtsordnung ausschließlich erstreckt[5]). In diesem Sinne der Beziehung der Staatsgewalt auf ein bestimmtes räumliches Geltungsgebiet ist die Bedeutung des Staatsgebietes innerhalb des Begriffes des Staates allein zu verstehen. Die Rechtsordnung des Saargebietes erstreckt sich auf das Art. 48 bezeichnete Gebiet, innerhalb dieses Raumes kann kein anderer Staat Hoheitsrechte irgendwelcher Art ausüben, innerhalb seiner Grenzen gilt allein und ausschließlich die Saarrechtsordnung. Insbesondere kann ein anderer Staat nicht in Form von Anweisungen an die Saarregierung in staatsrechtlicher Beziehung zu dem Gebiete stehen. Jedoch nur die Ausübung von Hoheitsrechten ist dem Deutschen Reiche während der Dauer von 15 Jahren im Saargebiet verwehrt. Die Ausübung der Rechte der Regierungskommission leitet sich aber aus der aufrecht erhaltenen deutschen Souveränität ab; denn die Saarrechtsordnung ist eine abgeleitete Rechtsordnung. Deshalb ist das Saargebiet nicht eigenes Staatsgebiet, es ist weiterhin deutsches Staatsgebiet, da Deutschland die Souveränität zusteht, geblieben.

§ 19

Die Saarbevölkerung ist kein Staatsvolk im juristisch-normativen Sinne.

1.) Staatsvolk und nationales Volkstum.

Ebenso wie das Gegebensein eines selbständigen Staatsgebietes wird auch das Vorhandensein eines besonderen Staatsvolkes im Saargebiet abgelehnt[6]).

Es unterliegt keinem Zweifel, daß der V.V. die Rechtsverhältnisse an der Saar entgegen dem Willen der — man kann wohl sagen — gesamten

[5]) so Kelsen, S. 138/139.

[6]) so u. a. Andres, S. 43; Biesel, S. 29; Frank, S. 8; Katsch, S. 21; v. Tann, S. 30, Wehberg, S. 9.

Bevölkerung geregelt hat. Geht man von der Voraussetzung aus, daß zum Begriffe eines Staatsvolkes die staatsbewußte, seelische und nationale Eigenverbundenheit der Einzelindividuen gehört, dann kann man hinsichtlich der Saarbevölkerung auf keinen Fall von einem Staatsvolke sprechen. Zwar war im Saargebiet m. W.[7]) anfänglich mitunter die Auffassung vertreten, die Neureglung des V.V. hätte einen neuen Staat, den Saarstaat geschaffen, man sprach von einem „Saarland" als dem Namen eines besonderen politischen Gebildes, woraus auf ein Staatsbewußtsein geschlossen werden könnte. Doch fühlte sich die Saarbevölkerung nicht als ein nationales, selbständiges Ganzes, sondern nur als einen Teil der deutschen Gesamtnation.

Eine solche Betrachtungsweise ist jedoch keine juristische, diese hat unabhängig vom Gefühlsleben national-soziologischer Art die bestehenden Zustände vom Boden der juristischen, d. h. von den Erkenntnisebenen nationaler und soziologischer verschiedenen, Betrachtungsweise zu erfassen[8]). Von diesem hier vertretenen rein normativen juristischen Standpunkte ist deshalb die Begründung für die Leugnung eines besonderen Staatsvolkes: kein selbständiges nationales Volkstum, an sich allein nicht ausschlaggebend.

2.) Die juristisch-normative Bedeutung der Staatsangehörigkeit und die Staatsangehörigkeitsverhältnisse im Saargebiet.

Weiter wird gegen die Annahme eines Saarstaatsvolkes angeführt, der V.V. habe an dem Fortbestehen der deutschen Staatsangehörigkeit nichts ändern wollen[9]). § 27 besage ausdrücklich, daß die Staatsangehörigkeit der Saarbevölkerung durch die Vertragsregelung nicht aufgehoben werden solle, sondern daß die Bewohner ihre alte Staatsangehörigkeit behalten sollten. Allerdings solle niemand gehindert werden, eine neue Staatsangehörigkeit zu erwerben; der Erwerb einer neuen Staatsangehörigkeit hat den Verlust der alten zur Folge. (§ 27 Abs. II). Wenn man aber das Vorhandensein einer neuen, d. h. saarländischen Staatsangehörigkeit neben der alten, aufrecht-erhalten-gebliebenen Staatsangehörigkeit annehmen wolle, dann habe man die unerhörte Erscheinung zu konstatieren, daß die Bevölkerung eines Staates fast zu 100% gleichzeitig Staatsangehörige einer anderen Macht, d. h. des Deutschen Reiches seien. Das widerspräche aber dem Wortlaute und dem Geiste des V.V.

Dem kann entgegengehalten werden, daß, wenn der V.V. von der Aufrechterhaltung der bisherigen Staatsangehörigkeit der Saarbewohner spricht, damit noch nicht gesagt ist, daß die Bewohner nicht in einer bestimmten Beziehung zu der neuen Rechtsordnung stehen dürften.

---

[7]) vergl. auch Katsch, S. 21.

[8]) so auch Kelsen, S. 150: „Eben darum muß man sich von den Vorstellungen emanzipieren, derzufolge das Staatsvolk ein räumliches Beisammensein, ein seelisch-körperliches Konglomerat und als solches eine unabhängig von aller Rechtsordnung existente Einheit einer Vielheit von Menschen ist".

[9]) Biesel, S. 29.

Redslob[10]) bestreitet dem gegenüber überhaupt, daß die deutsche Staatsangehörigkeit noch virulent sei. Er meint, die deutsche Staatsangehörigkeit sei während des Aufenthaltes der Saarbewohner im Saargebiete erloschen; sie zeige keinerlei Wirkungen mehr. Nur wenn der Saarbewohner die Grenzen des Saargebietes überschreite, lebe seine alte Staatsangehörigkeit wieder auf, ein Vorgang ähnlich der römischen Rechtsfigur des jus postliminii. Diese Auffassung Redslobs widerspricht aber einmal dem klaren Wortlaute des V.V., der die deutsche Staatsangehörigkeit der Bewohner ausdrücklich aufrechterhält, ohne Rücksicht darauf, wo sich der betr. Saargebietsbewohner befindet.

Sodann ist aber die Auffassung Redslobs, die deutsche Staatsangehörigkeit sei während des Aufenthaltes im Saargebiet ohne irgendwelche rechtliche Bedeutung für den deutschen Saareinwohner, als nicht mit der bestehenden Rechtslage im Saargebiet im Einklang stehend abzulehnen. Auch während seines Aufenthaltes im Saargebiet knüpfen sich an die Eigenschaft als d e u t s c h e r Saarbewohner für diesen gewisse Folgen. Als Beispiel diene der abgeänderte § 722 Z.P.O., wonach das Vollstrekkungsurteil für Urteile eines ausländischen Gerichtshofes gegenüber einem Saargebietsbewohner der die Staatsangehörigkeit des betr. ausländischen Gerichtshofes besitzt (d. h. in der Hauptsache: Urteile deutscher Gerichte gegen einen deutschen Saarbewohner) nicht wie sonst üblich erst von dem Eintritte der Rechtskraft dieses Urteils abhängig ist, sondern ohne weiteres erteilt wird[11]). Wenn auch die politischen Rechte des deutschen Saarbewohners hinsichtlich seiner Beziehungen zu Deutschland ruhen, so folgen doch aus seiner Staatsangehörigkeit noch besondere Wirkung auch während seines Aufenthaltes innerhalb der Grenzen des Saargebietes, die über den Rahmen dessen hinausgehen, was für gewöhnlich bei Überschreiten der deutschen Hoheitsgrenze als besondere Wirkung sich zeigt.

Allot[12]) meint, die Lösung der Frage der doppelten Staatsangehörigkeit sei durch das Reich selbst gegeben. Die Stellung der Saargebietsbewohner gleiche derjenigen der übrigen Auslandsdeutschen. Ebenso wie die übrigen Auslandsdeutschen einem außerdeutschen Staate angegliedert seien, und trotzdem weiter deutsch blieben, müsse man die Stellung der Saarbewohner beurteilen. Im Saargebiet sei ausdrücklich die bisherige Staatsangehörigkeit der Saarbewohner aufrecht erhalten.

Für die Lösung dieser Frage ist vorab die Untersuchung darüber notwendig, welche Bedeutung der Staatsangehörigkeit zukommt, wie diese rechtlich zu erfassen ist, und ob überhaupt eine Saarstaatsangehörigkeit besteht. Angehöriger eines Staates zu sein, bedeutet im Grunde genommen nur, innerhalb einer staatlichen Rechtsordnung zu dieser in rechtlicher Beziehung zu stehen[13]). Die Staatsangehöriggkeit eines Men-

---

[10]) Redslob, p. 300; ebenso Lüttger, S. 230: Für die Zeit seiner Saareinwohnerschaft aber ruhen alle Rechte aus seiner Staatsangehörigkeit (unter Hinweis auf die 26. Sess. d. Rates, Annexe 291).

[11]) Vgl. Vezenski, S. 216; Stäglich, S. 2830.

[12]) Allot, p. 69.

[13]) Vgl. Kelsen: Allgem. Staatsl. S. 149 ff.; derselbe: der soziologische und der juristische Staatsbegriff, S. 85 ff.

schen besagt, daß die Geltung eines bestimmten staatlichen Normsystems sich auf ihn erstreckt. Die Frage nach der Staatsangehörigkeit ist — wie die nach dem Staatsgebiet eine Frage des räumlichen Geltungsbereiches ist — also die Frage nach dem persönlichen Geltungsbereich einer staatlichen Herrschaftsordnung. Von der Seite des Einzelindividuums aus gesehen, bedeutet die Staatsangehörigkeit, daß er einmal in seinen persönlichen Rechtsbeziehungen zu den anderen Staatsangehörigen derselben Normordnung unterworfen ist; zum andern, daß er innerhalb der betreffenden Staatsrechtsordnung zu dieser in einem sogen. öffentlich-rechtlichen Verhältnis steht, er besitzt Rechte und Pflichten öffentlich-rechtlicher Natur.

Für das Verhältnis des Saarbewohners zu der Saarrechtsordnung ist es von Bedeutung zu wissen, ob er zu dieser Rechtsordnung nur auf Grund seiner fortbestehenden deutschen Staatsangehörigkeit oder auf Grund besonderer, in der Saarrechtsordnung enthaltenen Normen in öffentlich-rechtlicher Beziehung steht (die „privatrechtliche Seite" der Staatsangehörigkeit d. i. die Rechtsbeziehungen der Einzelindividuen untereinander ist wegen der beinahe vollkommenen Gleichstellung von In- und Ausländern in dem Rechtsleben moderner Kulturstaaten zur Erkennung der Beziehungen zu einer bestimmten Staatsrechtsordnung wenig geeignet).

Die Geltung des Saarstatuts erstreckt sich auf alle Einwohner des Saargebietes. Der V.V. spricht an verschiedenen Stellen von „Einwohnern des Saargebietes" (§§ 12, 20, 23, 24, 26, 27, 28, 29). Wer nun aber als Einwohner des Saargebietes zu begreifen ist, ist nicht näher erläutert[14]): Ob nur die deutschen Saarbewohner oder aber jeder Saarbewohner gleich welcher Nationalität von der saarländischen Rechtsordnung in öffentlich-rechtlicher Hinsicht ergriffen wird.

Um den Begriff „Einwohner des Saargebietes" juristisch festzulegen, hat die Regierungskommission auf Grund des ihr zustehenden Auslegungsrechtes des § 33 und daher rechtlich wirksam in ihrer Verordnung betr. die Eigenschaft als Saareinwohner vom 15. Juni 1931, und Ergänzungsverordnung vom 21. Jan. 1923 (Amtsbl. 1921 S. 92, 1923 S. 33) dem Begriff des Saareinwohners eine bestimmte Auslegung gegeben.

Über die rechtliche Gültigkeit der Verordnung herrscht lebhafter Streit[15]). Die deutsche Regierung vertrat den Standpunkt, daß nur Bewohner deutscher Nationalität als Subjekte öffentlicher Rechte in Frage kämen. Sie hat unter Hinweis darauf, daß nunmehr die öffentlichen Rechte der Saarbewohner nicht mehr ihren Grund in der alten Staatsangehörigkeit, sondern in der Eigenschaft als Saarbewohner finden, und somit die deutsche Staatsangehörigkeit in ihrer Wirkung völlig unterhöhlt sei[16]), die Verordnung angegriffen und durch Note vom 23. 8. 1921

[14]) ebenso Welsch in Zeitschr. f. d. Heimatwesen 1931, S. 206, vgl. auch Denkschr. d. Reg. Komm. abgedr. Dt. Weissb. S. 94 ff.

[15]) ablehnend u. a. Andres, S. 62, 70. Dafür u. a.: Allot, p. 89; Coursier, p. 98; Katsch, S. 46; Litzmann, S. 6; Wehberg, S. 18.

[16]) vgl. Bülow, S. 425, Hatschek, S. 163: „Das Wesentlichste der Verordnung ist, daß staatsbürgerliche Rechte und Pflichten im Saargebiet nicht mehr der Ausfluß der Reichsangehörigkeit sind, sondern an die

an den Völkerbund Protest erhoben. Der Völkerbundrat hat diesen Protest als unbegründet zurückgewiesen [17]). Ein näheres Eingehen auf die Rechtswirksamkeit der Verordnung erübrigt sich, da das ausdrückliche Berufen der Regierungskommission auf das Entscheidungsrecht des § 33 jeden Einwand abschneidet. Jedenfalls ist durch diese Verordnung die oben erwähnte Frage nach dem persönlichen Geltungsbereich der Saarrechtsordnung dahin beantwortet worden, daß die Bedingungen für den Erwerb, Verlust und Innehabung öffentlicher Rechte [18]) nunmehr unabhängig von einer fremden Staatsangehörigkeit, zweifelsfrei in der Saarrechtsordnung selbst festgelegt sind. Das aktive und passive Wahlrecht beruht nicht mehr auf der deutschen Staatsangehörigkeit, sondern auf der Eigenschaft als Einwohner des Saargebietes [19]). Charakteristisch für die Eigenschaft als Saareinwohner ist, daß sie immer vom gesetzlichen Wohnsitz abhängig ist. Nur wer die Eigenschaft als Einwohner des Saargebietes besitzt, gilt als Inländer, alle anderen Personen, auch die Deutschen, gelten als Ausländer und können ausgewiesen werden [20]).

Diese Verordnung ist also für die Beurteilung der Rechtsstellung des Saargebietes von hoher Bedeutung gewesen.

Sämtliche Saarschriftsteller, die die Rechtsnatur des Saargebietes als Staat leugnen, haben in klarer Erkenntnis, daß die Anerkennung dieser Verordnung als Staatsangehörigkeitsgesetz notwendigerweise die Anerkennung des Saargebietes als Staat zur Folge haben müsse [21]), die Rechtsnatur dieser Verordnung als Staatsangehörigkeitsgesetz, soweit die Rechtswirksamkeit nicht überhaupt abgelehnt wird [22]), geleugnet [23]). Es handle sich lediglich um eine Verordnung, die inhaltlich einem Staatsangehörigkeitsgesetz gleichkomme, formell aber etwas anderes sei [24]).

Eigenschaft als Saareinwohner geknüpft werden, sodaß die rechtlichen Beziehungen zwischen dem Saargebiet und dem übrigen Deutschland den Beziehungen zwischen zwei selbständigen Staaten gleichgestellt werden."

[17]) vgl. Sitzung v. 11. Jan. 1922: Der Rat erblicke in der Note der deutschen Regierung keinerlei Veranlassung zum Eingreifen gegen die Verordnung der Regierungskommission. Der Bericht sowie der Ratsbeschluß ist abgedruckt im Amtsbl. der Reg.-Kom. von 1922, S. 9.

[18]) In der Entscheidung d. Ob. Gerichtsh. des Saargebietes, abgedr. Amtsbl. 1928, S. 947 ist ausgesprochen, daß die rechtsgültige Verordnung nach der Absicht des Gesetzgebers lediglich auf öffentlich-rechtlichem Gebiete Bedeutung besitze.

[19]) vgl. Katsch, S. 42.

[20]) Welsch, S. 206/7; s. auch Guillcaume: Der Begriff der doppelten Staatsangehörigkeit im § 27 d. Saarstatuts im Vers. Vertr. in: D.J.Z. 1930, S. 162.

[21]) Hatschek, S. 163: Wir sehen, wie allmählich die Einrichtungen im Saargebiet zur Konstituierung eines besonderen Gemeinwesens führen. Es fehlt nur die eigene Staatsangehörigkeit. Im Widerspruch zum Versailler Vertrage hat die Regierungskommission eine Saarstaatsangehörigkeit geschaffen." Hatschek müßte das Vorliegen eines Saarstaates annehmen. Er lehnt aber diese Folgerung ab, da die Verordnung eine Verletzung des V.V. darstelle. Für das Reich bestehe allerdings keine Möglichkeit einzugreifen. M.E. besteht für das Reich keine Eingriffsmöglichkeit, weil die Verordnung im Hinblick auf § 33 rechtsgültig ist.

[22]) so Hatschek, S. 161 ff.; Andres, S. 73/74.

[23]) u. [24]) Andres, S. 43; Biesel, S. 65; Frank, S. 7; Lietzmann, S. 6;

Dieser Auffassung ist zuzustimmen. Von dem entwickelten Standpunkte, daß ein Staatsangehörigkeitsgesetz nur die Bedingungen für die Zugehörigkeit zu einem bestimmten Staate statuiert, und damit die Geltung der souveränen Rechtsordnung, des staatlichen Machtbereiches, in persönlicher Hinsicht umgrenzt, kann diese Verordnung nicht als Staatsangehörigkeitsgesetz gewertet werden. Die Saarrechtsordnung ist nicht souverän, die Souveränität Deutschlands ist aufrecht erhalten — infolgedessen kann der Verordnung betr. Eigenschaft als Saareinwohner nicht die formelle Qualität als Staatsangehörigkeitsgesetz zugesprochen werden.

3.) „Die Eigenschaft als Saareinwohner" neben der deutschen Staatsangehörigkeit des Saarbewohners.

Da die deutsche Staatsangehörigkeit gemäß § 27 aufrecht erhalten bleibt, ist die Eigenschaft als Saarbewohner neben die bisherige Staatsangehörigkeit getreten. Sämtliche deutschen Bewohner des Saargebietes sind demnach — Schätzel [25]) sagt: gewissermaßen Doppelstaatsangehörige geworden, spricht aber später [26]) von einer von Deutschland nicht anerkannten Saarstaatsangehörigkeit — „doppelstaatsangehörig" geworden. Zwar nicht in formellem Sinne, jedoch in materieller Hinsicht. Diese materielle „Doppelstaatsangehörigkeit" läßt in der Praxis dieselben Schwierigkeiten auftauchen wie eine Doppelstaatsangehörigkeit, die es auch in formeller Hinsicht ist.

Es ist allgemein anerkannt, daß ein Staatsangehöriger zugleich Angehöriger eines anderen Staates sein kann [27]). Die dadurch möglichen Kollisionen werden in der Regel durch ausdrückliche Vereinbarungen der interessierten Staaten vermieden. Soweit solche zwischenstaatlichen Regelungen und allgemeine internationalen Regeln zur Vermeidung von Kollisionen nicht vorhanden sind, ergeben sich Schwierigkeiten. Die Treue und Gehorsamspflicht, die das sogen. „sujet mixte" beiden Staaten schuldet, geraten miteinander in Widerspruch. Trotz dieser Schwierigkeiten ist aber die Möglichkeit einer doppelten und mehrfachen Staatsangehörigkeit zulässig.

Sind diese Fälle einer doppelten oder auch mehrfachen Staatsangehörigkeit in der Regel vereinzelt, so bedeutet der im Saargebiet bestehende Zustand insofern eine Besonderheit und damit eine Erschwerung des Problems, als fast die gesamte Bevölkerung neben der Eigenschaft als Saareinwohner die deutsche Staatsangehörigkeit besitzt. Dieser Zustand veranlaßte ja auch einen großen Teil der Schriftsteller [28]) das Vorliegen einer besonderen Saarstaatsangehörigkeit abzulehnen. Weil die deutsche Staatsangehörigkeit aufrecht erhalten sei, und weil daraus

---

Wehberg, S. 19, Katsch, S. 42: . . . „das ist ein gänzlich neuer Rechtsbegriff"; Bülow, S. 420 spricht von einer besonderen Saarstaatsangehörigkeit, zwar nicht dem Worte, aber der Sache nach.

[25]) Schätzel: Der Wechsel der Staatsangehörigkeit infolge der deutschen Gebietsabtretungen. Nachtr. 1922, S. 13.

[26]) S. 14.

[27]) Vergl. v. Liszt-Fleischmann, S. 164.

[28]) u. a. Frank, S. 7; v. Stumm, S. 31.

zu schließen sei, daß der V.V. keine neue Staatsangehörigkeit habe schaffen wollen, besäßen die deutschen Saarbewohner nur, und nur allein ihre alte deutsche Staatsangehörigkeit. Diese Auffassung erklärt aber nicht die Rechtsbeziehungen der Saarbewohner zu der neuen Saarrechtsordnung. Es gibt nur zwei Möglichkeiten: entweder man leugnet mit Redslob das Fortbestehen der deutschen Staatsangehörigkeit und läßt nur die Eigenschaft als Saareinwohner gelten, oder aber man bejaht die Frage, daß die Gesamtheit der Bewohner eines Gebietes zugleich Teil eines anderen Staatsvolkes sein kann und läßt somit die saarländische Quasi-Staatsangehörigkeit neben der deutschen Staatsangehörigkeit zu. Die erstere Möglichkeit schaltet aus den oben, S. 75 gegebenen Gründen aus. Die zweite Möglichkeit muß daher als die einzig gangbare Lösung angesehen werden.

Sie hält aber auch einer kritischen Nachprüfung stand. Es liegt ein Extremfall der Rechtsfigur des sogenannten „sujet mixte" vor; 99,9% der Einwohner des Saargebietes sind in materieller Hinsicht „sujets mixtes". Der Extremfall ist nicht anders zu behandeln als der Einzelfall. Die allgemeinen Völkerrechtsregeln über die Stellung des „sujet mixte" vermeiden zur Genüge die möglichen Kollisionen. Diese werden aber im Saargebiet noch dadurch besonders verringert, daß einmal der Gesetzeszustand in Deutschland und im Saargebiet zum größten Teil materiell identisch ist, (§ 23 des Saarstatuts) wenn auch die Rechtsentwicklung im Laufe der Jahre in Deutschland und im Saargebiet sich nicht in völlig gleichen Bahnen bewegt haben mag. Zum anderen haben die Beziehungen der deutschen Saarbewohner zu dem deutschen Reiche in öffentlichrechtlicher Hinsicht eine besondere Ausgestaltung erfahren. Das Wahlrecht zu den nicht örtlichen Vertretungen ruht während der Dauer des Zwischenregimes (§ 28 Saarstatut). Allerdings läßt der bestehende Rechtszustand die wichtige Frage der Kollisionen auf dem Gebiete des Hoch- und Landesverrates offen. Die von der Regierungskommission verordnete Änderung des § 105 RStGB., wonach Hochverrat nur bei Angriffen gegen die Verfassung und die Organe des Saargebietes strafbar ist, (vergl. oben S. 57) — Landesverrat wird im Saargebiet überhaupt nicht bestraft, — befreit die deutschen Saarbewohner in ihrem Verhältnis zu Deutschland nicht von der auch weiterhin zu beobachtenden Treupflicht.

Die Bestimmungen der §§ 27/28 sind von dem hier vertretenen Standpunkte als Kollisionsnormen in der Frage des Verhältnisses der deutschen Staatsangehörigkeit zu der Eigenschaft als Saarbewohner anzusehen.

Das von Frankreich, dem der Schutz der Saarbewohner im Ausland durch Vertrag mit dem Saargebiet[29]) übertragen worden ist, beanspruchte Schutzrecht auch innerhalb der Grenzen Deutschlands, muß gemäß den für Doppelstaatsangehörige geltenden Regeln[30]) abgelehnt werden.

---

[29]) Vgl. Weissb., S. 84.

[30]) Vgl. zu den allgem. Regeln: Oppenheim, p. 386; Strupp: Grundzüge des positiven Völkerrechts, S. 64; Schätzel, S. 15.

VII. Abschnitt.

§ 20

Das Saargebiet ist kein völkerrechtlich anerkannter Staat.

I.

Als Kriterium für die Frage, ob das Saargebiet ein Staat sei, haben wir die Formel zugrunde gelegt: Staat gleich Volk + Gebiet + Staatsgewalt. (Souveräne Rechtsordnung + Willensfaktor). Das Fehlen dieser Einzelerfordernisse glauben wir nachgewiesen zu haben.

Bei dem völkerrechtlich anerkannten Staat kommt als weiteres Erfordernis das Moment der Anerkennung hinzu. Wie steht es damit? Ist etwa das Saargebiet im Völkerrecht als Staat anerkannt worden?

II.

Aus der Erkenntnis, daß der Regierungskommission die gesamte Ausübung der Staatsgewalt übertragen ist, ist zunächst einmal zu folgern, daß sie im Rahmen ihrer Vertretungsbefugnisse — d. h. falls die Saarverfassung keine Beschränkungen setzt, unbeschränkt, — völkerrechtliche Handlungs- und Deliktsfähigkeit besitzt. Sie kann mit der übrigen Staatenwelt in Verbindung treten, sie kann Verträge abschließen, Gesandte und Konsule senden und empfangen, überhaupt an dem internationalen Rechtsleben unbeschränkt teilnehmen. Wohl verstanden: kann. Die Regierungskommission hat noch k e i n R e c h t auf Teilnahme an dem völkerrechtlichen Leben der Staatenwelt. Dieses Recht wird ihr erst durch die in ausdrücklicher oder konkludenter Form[1]) erfolgende Anerkennung zuteil.

Vorweg müssen die Ansichten abgelehnt werden, die der Regierungskommission als völkerrechtlichem Organ des Saargebietes entweder gar kein oder doch nur beschränktes internationales Handlungsvermögen zuerkennen. Die Regierungskommission als Delegationsadressat der Gesamtbefugnisse aus der deutschen Souveränität hat ohne weiteres die Fähigkeit zu handeln. Sie hat auch das Recht dazu, soweit nicht Normen des Saarstatuts dem entgegenstehen.

Die Regierungskommission nimmt für sich das volle und unbeschränkte völkerrechtliche Handlungsvermögen in Anspruch. Insbesondere folgert sie ihr Recht, Staatsverträge zu schließen, zutreffend dar-

---

[1]) Fauchille, p. 325: la reconnaissance d'un nouvel Etat n'est soumise à aucune forme externe ni obligatoire ni absolue; elle put être expresse ou tacite.

aus, daß ihr gemäß § 19 alle Regierungsbefugnisse, die früher dem Deutschen Reiche oder einem deutschen Lande zustanden, übertragen seien [2]). Ebenso beansprucht sie zutr. aus § 21 in Verbindung mit § 19 das unbeschränkte völkerrechtliche Vertretungsrecht (Gesandte, Konsule, etc.). In § 21 ist bestimmt, daß die Regierungskommission für den Schutz der Interessen der Saarbewohner im Auslande zu sorgen habe. Der Wortlaut dieses Paragraphen wird von denjenigen, die eine unbeschränkte Vertretungsmacht der Regierungskommission ablehnen, als Beweis dafür gewertet, daß die Regierungskommission nicht die volle völkerrechtliche Handlungsfähigkeit besitze (vgl. die oben S. 34 erwähnten Schriftsteller). Der Schutz für die Interessen sei nur ein Teilgebiet aus den Gesamtaufgaben des Staates in völkerrechtlicher Beziehung. So richtig letzteres an sich ist, so richtig ist aber auch, daß aus dem deutschen Verzicht in Art. 49 — in dem Sinne eines Verzichtes auf die Gesamtfunktionen der Staatsgewalt — und der entsprechenden Berechtigung der Regierungskommission aus § 19 Saarstatuts, die uneingeschränkte völkerrechtliche Handlungsfähigkeit der Regierungskommission hervorgeht. Von der Auffassung der umfassenden Bedeutung des Wortes „Regierung" in Art. 49 aus müßte daher die Bestimmung des § 21 als überflüssig erscheinen; denn die spezifische Schutzfunktion des § 21 ist in der völkerrechtlichen Gesamthandlungsfähigkeit enthalten. Es ist an sich wenig zweckdienlich, den Vertragsbestimmungen über das Saargebiet diesen oder jenen Sinn als gewollt beizulegen — sie sind kein logisches Kunstwerk —, die Bedeutung des § 21 kann aber als eine Beschränkung der Handlungsfähigkeit des für den internationalen Verkehrs zuständigen Organs dahingehend ausgelegt werden, daß es sich bei seinem internationalen Wirken auf den Schutz der Interessen der Saarbewohner zu beschränken hat. Der Sinn des § 21 liegt demnach in der innerverfassungsrechtlich der Regierungskommission gegebenen Vorschrift, völkerrechtlich nur insoweit tätig zu werden, als unbedingt für den Interessenschutz der Saarbevölkerung notwendig ist.

Daher darf die Regierungskommission keine Handlungen vornehmen, die das Saargebiet in die gefährliche Ebene der Politik hineinzuziehen geeignet sind, also keine politischen Verträge (Bündnisse, Garantieversprechen etc.) schließen, oder aber sich in kriegerische Verwicklungen einlassen; sondern sie hat ihre Tätigkeit auf allgemein wirtschaftliche Aufgaben außer der Tätigkeit aus § 21 zu beschränken. Mit dieser Auffassung steht im Einklang der Vertragszweck der Saargebietsregelung, nämlich der Ermöglichung einer ungehinderten und unbeeinflußten (keine politischen Bindungen) Abstimmung nach 15 Jahren.

Da aber die Beschränkung des § 21 Saarstatuts nur als eine nach innen wirkende Anweisung an die Reg.-Kom. aufzufassen ist, durch die die völkerrechtlichen Maßnahmen der Regierungskommission in ihrer Gültigkeit nicht bedingt sind, so ist eine volle völkerrechtliche Handlungsfähigkeit der Regierungskommission anzunehmen. Soweit sie völkerrechtliche Befugnisse ausübt, ist sie nach außen hin legitimiert.

---

[2]) Vgl. Schreiben d. Reg.-Kom. vom 25. 2. 1921, Weissb. S. 107 ff.

III.

Die Regierungskommission ist wiederholt mit der übrigen Staatenwelt in Verbindung getreten[3]). Es fragt sich nun, ob durch dieses Teilhaben am internationalen Rechtsverkehr das Saargebiet als offiziell anerkannter Staat mit den übrigen Staaten in Verbindung getreten ist, und somit anerkanntes Mitglied der Völkerrechtsgemeinschaft geworden ist. Zwar handelt es sich bei den von der Regierungskommission abgeschlossenen Verträgen mit den übrigen Staaten ihrer juristischen Natur nach um Staatsverträge[4]). Die Erkennung dieser Verträge als Staatsverträge genügt aber allein noch nicht für die Annahme der völkerrechtlichen Anerkennung des Saargebietes als Staat. Bei der Willenserklärung beider Parteien muß die Vorstellung vorhanden gewesen sein, daß der Vertragsgegner einen Staat darstellt.

Das Deutsche Reich hat[5]) aber stets zutreffend den Staatscharakter des Saargebietes geleugnet. Darin muß wie erwähnt, eine Versagung der Anerkennung erblickt werden. Zwar hat Deutschland selbst mit dem Saargebiet verschiedene Abkommen getroffen, aber es schloß diese Abkommen nicht als Staat mit einem anderen Staate, sondern erkannte den Verträgen nur die Bedeutung von bloßen Protokollen zu. (Über die Rechtsnatur dieser „Protokolle" vgl. unten S. 92 ff.).

Sodann ist das Saargebiet im völkerrechtlichen Verkehr in den Abmachungen mit Frankreich, Belgien und England hervorgetreten[6]): Die Abmachungen mit den letzten beiden Staaten waren aber unpolitischer Natur. Es handelte sich um Truppentransporte, also um Angelegenheiten, für die die Regierungskommission als Inhaber der Regierungsgewalt und Leiter des Eisenbahnwesens im Saargebiet ohne weiteres zuständig war. Aus diesen Verträgen kann deshalb nicht auf eine verdeckte, viel weniger auf eine offene Anerkennung des Saargebietes als Staat geschlossen werden. Gegen den Vertrag der Regierungskommission vom 5. 7. 1922 über die Doppelbesteuerung hat die Deutsche Regierung seiner Form wegen Einspruch erhoben[7]). In dem Vertrage werden Frankreich und das Saargebiet als zwei gleichberechtigte Parteien — la France et la Sarre, gouvernement français et gouvernement sarrois, la France et le territoire de la Sarre — aufgeführt. Der Völkerbundsrat hat auf den deutschen Protest hin die ausweichende Antwort gegeben, eine besondere Bezeichnung des Saargebietes in einem völkerrechtlichen Vertrage könne die tatsächliche Rechtsstellung des Saargebietes, die allein aus der Saarrechtsordnung heraus zu begreifen sei, nicht berühren. An sich wäre dieser Vertrag der Regierungskommission mit Frankreich am ehesten geeignet, einen Rückschluß auf die Anerkennung des Saargebietes als Staat

---

[3]) Eine Aufzählung der bis 1923 abgeschlossenen Verträge findet sich in dem Febr./Okt.-Bericht d. Gen. Sekr. d. Völkerbundes. Vgl. I. O. Oct. 1923, p. 1222 ff.

[4]) Ebenso Allot, p. 82: aus § 19 in Verbindung mit § 21; anderer Ansicht Andres, S. 41/42, Biesel, S. 85; Eichhorn, S. 61; Frank, S. 28, Katsch, S. 91.

[5]) Vgl. I. O. Juni 1923, p. 687, p. 593 annexe 510.

[6]) Biesel, S. 88.

[7]) Document du conseil C. 84 M. 28, 1923 I. Vgl. hierzu Biesel, S. 93.

durch Frankreich zuzulassen. Doch spricht dagegen wieder, daß es Frankreich zwar nicht unwillkommen sein mochte, eine völlige Lösung des Saargebietes von Deutschland zu erreichen, eine vollkommene Verselbständigung des Saargebietes, durch seine völkerrechtliche Anerkennung als Staat, jedoch wohl außerhalb seiner auf einer Einverleibung des Saargebietes gerichteten Politik lag.

Gegenstand lebhaften Streites ist auch der Beitritt des Saargebietes zu dem Berner Übereinkommen vom 14. Oktober 1890 über den internationalen Frachtverkehr [8]), zu dem internationalen Telegrafenvertrag von St. Petersburg vom 10./22. Juli 1875 [9]) und zu dem Weltpostverein vom 1. Juni 1878 (Paris) gewesen [10]). Ungeachtet des Protestes Deutschlands [11]) ist das Saargebiet in die genannten Kommissionen aufgenommen worden und hat in den beiden letztgenannten Konventionen an den Verhandlungen im Jahre 1924/1928 als gleichberechtigter Partner zusammen mit den übrigen Staaten teilgenommen. In der Berner Konvention besitzt die Regierungskommission allerdings nur beratende Stimme. Im Sitzungsprotokoll wird folgendermaßen protokolliert: „les Délégués des Gouvernements des Etats participants à la convention internat. . . . . en présence et avec la participation des Délégués de la Commission du Gouvernement du territoire de la Sarre" [12]). Die Aufnahme des Saargebietes als Staat war infolge des auf eine positive Bestimmung in der Zusatzerklärung zur Berner Konvention vom 20. 9. 1893 sich stützenden Einspruchs Deutschlands ausgeschlossen [13]).

Die Zulässigkeit des Beitrittes des Saargebietes zu den drei Konventionen folgt daraus, daß Gegenstand dieser internationalen Abkommen verwaltungsrechtliche und wirtschaftliche, jedoch nicht spezifisch politische Gebiete sind, zu deren Erledigung die Regierungskommission ohne weiteres befugt ist. Wenn auch das Saargebiet auf den Weltpostkongressen von Madrid und Stockholm im Jahre 1924 und 1928 als gleichberechtigte Partner mit den übrigen Vertragsstaaten zusammengearbeitet hat, so kann m. E. auch hieraus nicht ein Beweis für die völkerrechtliche Anerkennung als Staat gefolgert werden.

Von ausschlaggebender Bedeutung für die Leugnung der völkerrechtlichen Anerkennung ist der Umstand, daß die Rechtsnatur des Saargebietes nicht klar erkannt war, und soviel ist sicher, daß in dem internationalen Schrifttum in überwältigender Mehrheit dem Saargebiet Staatscharakter nicht zuerkannt war. Infolgedessen konnte überhaupt keine Anerkennung als Staat in irgendeiner Form erfolgen. Das gilt nicht nur für die internationalen Konventionen, sondern für alle Abkommen, die die Regierungskommission geschlossen hat. In der Praxis des Staatenlebens, die auch die herrschende Theorie als richtig anerkannt, erblickte man, um das Wort Vezenskys [14]) zu gebrauchen, in dem Saargebiete eine

[8]) Fleischmann: Völkerrechtsquellen, S. 255 ff.
[9]) ders., S. 133.
[10]) Vgl. Held: Das öffentliche Recht der Gegenwart, Jahrb. 1923/24: Fremdverwaltetes Gebiet, S. 329.
[11]) Vgl. Weissb., S. 102 ff.
[12]) zit. bei Allot, p. 86, Anm. 1.
[13]) Vgl. Biesel, S. 89.
[14]) Vezensky, S. 213.

selbständige internationale Einheit mit eigener internationaler Stellung und Völkerrechtssubjektivität[15]). Man schloß mit dieser internationalen Einheit Verträge und Abmachungen; das Wissen und somit auch der Wille, den Vertrag mit einem „Saarstaat" zu schließen, fehlte aber, sodaß eine positive Anerkennung des Saargebietes als Staat in keiner Form angenommen werden kann.

Das Saargebiet ist auch kein völkerrechtlich anerkannter Staat.

---

[15]) Allot, p. 82, 86; Coursier, p. 34; Lüttger, S. 219; Simons, S. 13; Biesel, S. 38. Ablehnend Andres, S. 41; Frank, S. 25; (nur Staaten könnten Völkerrechtssubjekte sein); Katsch, S. 30 (der aber im Widerspruch hierzu, S. 29 aus Art. 46 folgert, daß die Reg.-Kom. Rechtsnachfolgerin des Deutschen Reiches sei). Wehberg, S. 11.

VIII. Abschnitt.

Die Stellung des Saargebietes gegenüber Deutschland.

§ 21

Keine Staatsservitut zu Lasten Deutschlands.

Bei der Beurteilung des Verhältnisses des Saargebiets zu Deutschland ist davon auszugehen, daß Deutschland auch während des 15-jährigen Zwischenregimes im Saargebiet die Souveränität behalten hat. Der Gedanke liegt nahe, daß es sich bei der im V.V. getroffenen Regelung um eine Deutschland auferlegte Staatsservitut handelt. Und in der Tat wird von verschiedenen Vertretern der Ansicht, daß die Souveränität Deutschlands über das Saargebiet fortbestehe, der Verzicht Deutschlands auf die Regierung des Saarbeckens als eine dem Deutschen Reiche durch den V.V. auferlegte Staatsservitut zugunsten des Völkerbundes als eines ad hoc geschaffenen Rechtssubjektes angesehen [1]).

Die Möglichkeit einer Staatsservitut ist in der Völkerrechtslehre lebhaft umstritten [2]). Jedoch wird man aus Gründen systematischer Natur die Zulässigkeit des Servitutsbegriffes im Völkerrecht überhaupt, und auch dann bejahen dürfen, wenn es sich um eine bloß obligatorische und zeitliche Beschränkung der Hoheitsrechte eines Staates zugunsten eines anderen Völkerrechtssubjektes handelt.

Die Beschränkung seiner Hoheitsrechte beruht auf dem Willen des belasteten Staates. Der Inhalt dieser Beschränkung ist aber an gewisse Grenzen gebunden. Es kann dann nicht mehr von einer Staatsservitut gesprochen werden, wenn der belastete Staat vollkommen auf die Ausübung seiner Hoheitsrechte verzichtet hat, und in dem Gebiete, auf das sich die Servitut erstreckt, eine völlig selbständige, umfassende Herrschaft ausgeübt wird. Ist diese neue Herrschaft auch zeitlich unbeschränkt, dann kann von einer Souveränität des belasteten Staates nicht mehr die Rede sein [3]). v. Liszt-Fleischmann [4]) nennt die folgenden beiden Kriterien

[1]) Andres, S. 27; Hatschek, S. 161; v. Roenne, S. 27; Strupp: Theorie und Praxis, S. 47; Zschucke, S. 283.

[2]) Ausführl. Schriftungsverzeichnisse finden sich bei Fauchille, p. 676, Anm. 3 und 4, v. Liszt-Fleischmann, S. 132, Anm. 11; Oppenheim, p. 364.

[3]) Vgl. Robin in seinen Ausführungen über Bosnien-Herzegowina, p. 438 ff.

[4]) v. Liszt-Fleischmann, S. 95, 161.

als das sicherste Kennzeichen für das Bestehenbleiben der Souveränität des belasteten Staates:

1) positiv: Der belastete Staat hat die Möglichkeit, gegen die Servitut zu verstoßen und macht sich dadurch völkerrechtlich verantwortlich,
2) negativ: Die Souveränität des belasteten Staates ist erloschen, wenn die unbeschränkte Ausübung der Hoheitsrechte nicht mehr im Namen des belasteten Staates, sondern im eigenen Namen der in dem betr. Gebiete ausgeübten Herrschaft erfolgt.

Zu 1) Dem Deutschen Reiche fehlt es während der 15-jährigen Herrschaft der Regierungskommission an jeglicher Möglichkeit, in das Rechtsleben des Saargebietes einzugreifen, seinem Verzicht auf die Ausübung seiner Herrschaft im Saargebiet zuwiderzuhandeln. Das ergibt sich einmal daraus, daß eine Trennung der Behörden und Gerichte im Saargebiet von denjenigen Deutschlands vorgenommen worden ist, ferner daraus, daß auch die Saarbeamten von ihrem früheren Dienstherrn, dem Deutschen Reiche bezw. Preußen und Bayern unabhängig sind und nur noch den Weisungen der Saarregierung nachzukommen haben. Auf der anderen Seite ist noch zu berücksichtigen, daß gemäß § 20 sämtliche Archive und amtlichen Urkunden, die zur Übernahme und Ausübung einer staatlichen Betätigung unbedingt erforderlich sind, im Besitze der Regierungskommission sich befinden.

Dieses Fehlen jeder Handlungsmöglichkeit für die deutsche Regierung innerhalb des Saargebietes und damit der Möglichkeit des Verstoßes gegen den im V.V. erklärten Regierungsverzicht scheint demnach gegen die Annahme einer Servitut zu sprechen. Es ist jedoch zu berücksichtigen, daß nicht nur der Regierungsverzicht, sondern auch die zeitliche Begrenzung und vor allem auch die Verpflichtung Deutschlands, im Falle der Beibehaltung des gegenwärtig herrschenden Zustandes auf seine Souveränität zu verzichten, den weiteren Inhalt der Servitut bilden.

Wenn Deutschland der Bestimmung des § 34 zuwider nicht auf seine Souveränität verzichtet, dann liegt darin ein Verstoß gegen die Servitut, die völkerrechtliche Folgen nach sich zu ziehen geeignet wäre. Demnach ist die Möglichkeit des Zuwiderhandelns für Deutschland auch dann vorhanden, wenn man eine Einwirkungsmöglichkeit für Deutschland während des 15-jährigen Zwischenzustandes im Saargebiet verneint. Es soll jedoch nicht verkannt werden, daß man zu dieser Folgerung nur kommt, wenn man die in dem Kapitel über die Volksabstimmung ausgesprochene Verpflichtung Deutschlands zur evtl. Übertragung seiner Souveränität als Bestandteil der Servitut ansieht. Ohne diese Annahme würde die Deutung als Staatsservitut im v. Liszt-Fleischmann'schen Sinne nicht angängig sein.

Zu 2). Auch hinsichtlich des negativen Unterscheidungsmerkmals bestehen Bedenken, ob durch die Annahme einer Staatsservitut der bestehende Rechtszustand zweifelsfrei erfaßt wird.

Das Saarstatut spricht bezüglich der Ausübung der Justizhoheit ausdrücklich von einer Ausübung: Im Namen der Regierungskommission.

Auch sämtliche übrigen Hoheitsrechte werden im Namen der Regierungskommission ausgeübt. Bei jeglicher Tätigkeit handelt die Regierungskommission im eigenen Namen [5]). Wiederholt ist von der Regierungskommission die völlige Unabhängigkeit von fremden staatsrechtlichen Einflüssen ausgesprochen worden, auch der Völkerbund hat diese Unabhängigkeit öfters betont. Ihren prägnantesten Ausdruck hat diese Einstellung der Regierungskommission darin gefunden, daß sie das Saargebiet praktisch als Staat ansieht [6]).

Soweit Beschränkungen für die Regierungskommission in der Ausübung von Hoheitsrechten vorliegen, z. B. bei der Gesetzgebung usw., sind diese Beschränkungen solche der Saarstatuts, also der inneren Verfassung des Saargebiets [7]). Die gesamte Gesetzgebung, Justiz und Regierung des Saargebiets regelt sich während des 15-jährigen Zwischenregimes rechtlich unbeeinflußbar von einer außerhalb des Saargebietes herrschenden Rechtsordnung [8]). Im Rahmen der ihr durch das Saarstatut ge-

---

[5]) Vgl. 1. Ber. d. Reg.-Kom. I. O. 1920, p. 100 ff. . . . Die Reg. werde n. Geist und Buchstaben d. Vertr. i. Namen d. Völkerbundes geführt. Vergl. a. Rob. Cecil 25. Ratstag. 1923 I. O. 1923, p. 853 ff.: In den von ihr erlassenen Verordn. u. Beschlüssen verordn. sie zwar i. Namen d. Reg.-Kom.., doch als Stellvertreterin d. Völkerbundes seien ihre Handlungen Handlungen d. Völkerbundes. p. 860; Akte d. Reg.-Kom. sind Akte des Völkerb. „Jedenfalls erfolgt d. Ausübung sämtlicher Hoheitsrechte demnach nicht im Namen Deutschlands".

[6]) Die Regierungskommission betonte wiederholt die Autonomie des Saargebietes (vergl. I. O. 1920, p. 104). Mit dem Ausdruck Autonomie wollte sie jedoch nicht die Auffassung der französ. Schriftsteller (Fauchille, p. 223), die unter Autonomie dasselbe wie Souveränität verstehen, sich zu eigen machen, sondern lediglich ihre materielle Handlungsfreiheit betonen. Diese Auslegung steht im Einklang mit der offiziellen Auffassung der Reg.-Kom., die ausdrücklich das Fortbestehen der deutschen Souveränität protokollarisch anerkannt hatte. (Das Protokoll ist abgedruckt bei Priou, Anlage Nr. 11). Der Beweggrund dazu mag — abgesehen von der richtigen Rechtsauffassung an sich — vielleicht dabei einen mehr materiellen Hintergrund gehabt haben, indem nämlich so sich die Reg.-Kom. der Pflicht entledigte, anteilig internat. deutsche Schulden zu bezahlen. Formell ist der Standpunkt d. Reg.-Kom., daß die deutsche Souveränität fortbesteht, ausdrücklich erklärt. Dieselbe Auffassung vertrat übrigens, wie schon erwähnt, der deutsch-französisch gemischte Gerichtshof bei der Entscheidung der Frage, ob das Saargebiet unter Anlage 296 des V.V. (Schulden) falle. In der Entscheidung ist der deutsche Standpunkt, die deutsche Souveränität bestehe als nudum jus fort, anerkannt. (Sitzung v. 26. 11. 1923, Gazette des Tribuneaux 11. 12. 1924, Nr. 54, auch zitiert bei Allot, p. 57 Anm. 1.)

[7]) Das erkennt zutr. Zschucke, S. 284: Die Befugnisse des Völkerbundes seien inhaltlich beschränkt. Daraus folgert er aber unrichtig das Abhängigsein von einer übergeordneten Macht. Aus einer inhaltlichen Beschränkung folgt noch keineswegs, daß auch eine formelle Abhängigkeit vorliegen muß. Jede verfassungsmäßige Regierung ist in ihren Befugnissen inhaltlich beschränkt, also von der Verfassung abhängig. Damit ist aber noch gar nichts für oder gegen das Abhängigsein von einer übergeordneten Macht gesagt. Es kommt darauf an, zu erkennen, ob eine formelle Abhängigkeit besteht. Das ist allerdings zu bejahen.

[8]) Giersberg: Die Rechtsentwicklung im Saargebiet, S. 140: „Im Ver-

gebenen Verfassung übt die Regierungskommission unbeschränkt die gesamten Hoheitsbefugnisse aus. Das bedeutet, an sich betrachtet, daß der gewöhnliche Rahmen für die Möglichkeit der Staatsservitut überschritten ist; denn wir sind davon ausgegangen, daß bei unbeschränkter Ausübung aller Hoheitsrechte von einer Staatsservitut nicht mehr gesprochen werden könne. Simons[9]) lehnt aus diesem Grunde auch das Vorliegen einer Staatsservitut ab und meint unter Betonung der völkerrechtlichen Vertretungsbefugnis der Regierungskommission sogar, die deutsche Souveränität habe aufgehört zu bestehen. Diese Auffassung vernachlässigt aber den der Saarrechtsordnung wesentlichen Zeitbegriff, an dem jeder Versuch der Konstruktion einer Saarsouveränität scheitern muß. Die der Regierungskommission übertragene Staatsgewalt ist nicht unbeschränkt, sie übt die Hoheitsbefugnisse nicht „unbeschränkt" aus. Ihre „Staatsgewalt" ist zeitlich beschränkt. Unter Berücksichtigung dieses Umstandes läßt sich die Annahme einer Staatsservitut zu Lasten Deutschlands wohl halten. Jedoch vermag diese Erklärung der Saarrechtslage eine restlose Befriedigung nicht zu geben, zumal wenn man den Hinweis[10]) auf die technische Schwierigkeit, mit der bloßen Annahme einer Staatsservitut zugunsten des Völkerbundes den gesamten Fragenkomplex zu klären, berücksichtigt. Denn wegen der Rechte Frankreichs im Saargebiet müßte noch eine weitere Servitut zugunsten Frankreichs und zu Lasten Deutschlands angenommen werden. Diese Annahme einer Doppelservitut gibt aber noch keine Antwort auf die Frage nach der Natur der Rechte und Pflichten Frankreichs gegenüber dem Völkerbund als dem anderen Servitutberechtigten. Es ist deshalb wenig glücklich, eine derartig komplizierte Lösung, die zudem noch Fragen offen läßt, zur Erklärung der Saarrechtslage zu nehmen. Der Ansicht von Katsch (S. 23), daß die Saarrechtsverhältnisse in ihren Beziehungen zu Deutschland durch die Annahme einer Staatsservitut keiner restlosen Klärung zugeführt werden, ist deshalb zuzustimmen.

§ 22

Rechtsfigur „sui generis" unter Annäherung an die friedliche Okkupation des Völkerrechts.

Das unterstützt die Auffassung, daß die Saarregelung eine neuartige Erscheinung in dem staats- und völkerrechtlichen Leben darstellt, und

---

hältnis zum Reich ist das Saargebiet Steuer- und Zollausland". Aber auch in Bezug auf die Justiz, Verwaltung und Gesetzgebung, kurz alle Funktionen der Staatsgewalt ist das Saargebiet unabhängig, jedoch nur materiell, formell ist es Inland.

Trotz der Verneinung der Souveränität sprechen Lüttger D.I.Z. 1926, S. 645 von einer dem Völkerbund zur souveränen Ausübung übertragenen Staatsgewalt; Bindewald, S., 1582 von dem Saargebiete als einem Lande unter der Vormundschaft des Völkerbundes, in dem die Reg.-Kom. autokratisch herrsche; v. Stumm, S. 21 ungenau „von den Befugnissen der Saarkommission als der höchsten rechtlichen Macht, die es im Saargebiet gäbe; Katsch, S. 26, allerdings doppeldeutig „von der höchsten Autorität der Reg.-Kom."

[9]) S. 13 ff.

[10]) Katsch, S. 23.

daher das Saargebiet als ein Gebilde sui generis anzusehen ist, bei dem sich nur Annäherungen an bekannte Formen aufweisen lassen.

In dieser Hinsicht scheint mir eine unverkennbare Anlehnung und Annäherung an die Rechtsfigur der sogenannten friedlichen Okkupation vorzuliegen. Unter friedlicher Okkupation, auch konventionelle Okkupation genannt, versteht man, ganz allgemein gefaßt, die militärische Besetzung eines Gebietes durch eine andere Macht außerhalb eines Krieges. Eine solche Okkupation kann zu den verschiedensten Zwecken erfolgen. Eine erschöpfende Aufzählung läßt sich nicht geben, da die Anlässe zu dieser Maßnahme von den jeweiligen Verhältnissen abhängen. Bekannt sind vor allem die Fälle, wo ein bestimmter Gebietsteil nach Friedensschluß bis zur Zahlung der Kriegsentschädigung von den Truppen des Siegerstaates besetzt blieb. (1871 Besetzung eines Teiles Frankreichs, die Rheinlandbesetzung bis 1930). Eine solche Okkupation ist aber auch denkbar zur Wiederherstellung der Ruhe und Ordnung in einem bestimmten Gebiete. Eine Aufzählung der vorgekommenen Fälle gibt Robin in seinem Standardwerke über die militärische Besetzung außerhalb des Krieges [11]).

Derselbe Schriftsteller [12]) stellt als die drei Grundvoraussetzungen für das Vorliegen einer friedlichen Okkupation folgende Punkte auf:

1) es handle sich um eine provisorische Regelung. Die Dauer der Okkupation sei begrenzt. Dies sei ein Hauptunterschied von der Annexion und der Abtretung des Gebietes,

2) sie sei friedlich,

3) sie berühre nicht die Frage der Souveränität, weder rechtlich noch tatsächlich [13]). Der Staat, dessen Gebiet besetzt sei, behalte selbst die Ausübung seiner Souveränität. Die Rechte des Okkupanten wechselten mit dem Zwecke der Okkupation. Jedenfalls übertrage die friedliche Besetzung dem okkupierenden Staat nur eingeschränkte Rechte. Soweit diese mit der Ausübung der Souveränität des okkupierten Staates kollidierten, handle es sich um keine militärische Besetzung mehr, sondern um eine verschleierte Annexion [14]).

Endlich bezeichnet Robin noch als weiteres Merkmal der friedlichen Okkupation, daß sie durch einen Vertrag begründet würde [15]).

Letzteres trifft zweifellos für die Saargebietsregelung zu. Das Saargebiet ist erst durch die Bestimmungen des V. V. geschaffen worden. Ohne Einfluß auf die Betrachtung bleibt es, daß vorher durch den Waffenstillstand von 1918 das Gebiet in einer kriegerischen Besetzung gestanden hat [16]). Auch Punkt 1) und 2) der Thesen Robins stimmen mit dem Rechtszustand an der Saar überein. Es handelt sich einmal um eine friedliche Besetzung

---

[11]) p. 617/18.
[12]) p. 611 ff.
[13]) p. 617: „Il demeure le véritable souverain de fait comme de droit".
[14]) p. 619.
[15]) p. 620.
[16]) Vergl. auch Robin, p. 620.

und Machtergreifung durch den Völkerbund. Zum anderen ist die Regelung provisorisch gedacht. Sie gilt nur für einen beschränkten Zeitraum von 15 Jahren. Zwar ist eine Umwandlung des provisorischen Zustandes in eine Dauerregelung vorgesehen. Diese Möglichkeit ist aber, wie erwähnt, nur als ein Nebenausweg gedacht und setzt vor allem den Verzicht Deutschlands auf seine Souveränität voraus (§ 35), ändert soweit die provisorische Besetzung grundlegend in ihrem Wesen [17]).

Der dritten Voraussetzung Robin's kann jedoch nicht restlos zugestimmt werden. Er geht nämlich von dem — auch den französischen Saarschriftstellern eigenen [18]) — Betrachtungsweise aus, daß die Souveränität in eine souveraineté de fait und eine souveraineté de droit zu teilen ist. Wo die souveraineté de fait fehle, gäbe es auch keine souveraineté de droit. Im einzelnen ist die Unhaltbarkeit dieses Ausgangspunktes oben S. 43, 44, 62 ff. nachgewiesen worden. Es sei nur das Grundlegende wiederholt, daß der Souveränitätsbegriff ein Rechtsbegriff ist, der die Eigenschaft der staatlichen Rechtsordnung als einer höchsten, nicht weiter ableitbaren bestimmt, und der nur in gewissem Sinne etwas mit der Frage der tatsächlichen Macht zu tun hat, nämlich insoweit, als die tatsächliche Lage der in einem Vertrage vorbehaltenen Souveränität des okkupierten Staates widerspricht. Das ist dann der Fall, wenn der Vorbehalt der Souveränität nichts als eine leere Formel ist. Bei der Saarrechtsordnung ist aber der Vorbehalt der deutschen Souveränität lebendiges Recht, vor allen Dingen noch geltendes Recht, von den Machthabern im Saargebiet ausdrücklich anerkannt. Ausschlaggebend ist, daß Deutschland nach 15 Jahren gegebenenfalls ausdrücklich auf seine Souveränität zu verzichten verpflichtet ist.

Selbst Robin, der p. 619 in dem typischen Fall der Besetzung von Bosnien-Herzegowina, diese wegen der Übertragung der souveraineté de fait an Österreich-Ungarn als verschleierte Annexion ansieht, gibt p. 448 und besonders 433 ausdrücklich für die Behauptung des Erlöschens der türkischen Souveränität als entscheidend den Umstand an, daß die österreichisch-ungarische Besetzung zeitlich unbeschränkt gewesen sei [19]).

Und tatsächlich ist auch das provisorische Element bei der friedlichen Okkupation der entscheidende Faktor. Nebensächlich ist es, wieweit der Inhaber der Souveränität über das Gebiet die ihm zustehenden Hoheitsbefugnisse selbst ausübt. Im Sinn und Wesen der Souveränität liegt

---

[17]) Siehe auch Lüttger, S. 217.

[18]) Allot, p. 65.

[19]) p. 433: „Ainsi les droits de souv. du sultan se réduisaient à un nudum jus sans efficacité, une simple apparence de droit. . . . D'autre part, tandis qu une occupation militaire proprement dite est, par essence, temporaire, la durée de la nouvelle situation faite à la Bosnie-Herségovine n'était limitée ni directément par la fixation d un délai, ni indirectement. . . . p. 434: Il nous paraît dont incontestable que la mission de l Autriche en Bosnie-Herségovine n avait pas un caractère provisoire. p. 438: . . . que le traité de Berlin et la Conv. de Constantinople consacraient l'abdication conplète de la souv. ottomane sur les deux provinces . . . et operaient, de fait sinon de droit, et malgré les déclarations contraires, un transfert de souv. c était donc en réalité une annexion déguissée sous le nom d'occupation.

gerade die unbeschränkte Handlungsfreiheit. Warum sollte ein souveräner Staat nicht auch bestimmen können, daß die Ausübung seiner Staatsgewalt in einem bestimmten Gebiete durch einen Dritten erfolgen solle? Er bleibt trotzdem Inhaber der Souveränität. Es ist darum auch berechtigt, von der Okkupation eines Gebietes zu sprechen, möge auch dem Okkupanten die Ausübung der gesamten tatsächlichen Staatsgewalt übertragen sein, wenn nur die Delegation der Hoheitsbefugnisse auf eine vorher bestimmte Zeit erfolgt. Selbstverständlich ist dabei zu beachten, daß der Delegationsadressat die befristete Übertragung respektiert und sich nicht von der Delegationsnorm (der Konvention) lossagt, damit die ursprünglich abgeleitete Herrschaft in dem Gebiete zu einer unabhängigen gestaltend.

Vom Boden einer juristisch-normativen Betrachtungsweise aus gesehen, ist der Grad und die Anzahl der dem Okkupanten übertragenen Hoheitsrechte unwesentlich, es kommt lediglich auf das Weiterbestehen der Delegationsnorm an. Sowohl die Delegationsnorm wie auch ihr Fortbestehen ist für das Saargebiet wiederholt festgestellt worden. Es liegen deshalb keine Bedenken vor, auch in der Frage der Souveränität eine Übereinstimmung mit den Grundbedingungen für das Vorliegen einer friedlichen Okkupation zu finden.

In mehreren Punkten zeigen sich jedoch Verschiedenheiten zu der herkömmlichen, friedlichen Okkupation. Soweit man überhaupt von einer eigentlichen Okkupation sprechen kann, ist der Okkupant nicht Vertragspartner der der Okkupation zugrunde liegenden Konvention. Man kann nur von einem Vertrage zugunsten des Völkerbundes sprechen. Weiterhin liegt überhaupt keine militärische Besetzung des Gebietes seitens des Völkerbundes vor. Der Völkerbund herrscht zwar durch die Regierungskommission im Saargebiet, aber seine Macht beruht nicht auf einer hinter der Regierungskommission stehenden Besatzung, sondern auf der freiwilligen Unterwerfung sowohl des belasteten Staates als auch der Saarbevölkerung unter diese neue Herrschaft. Eine militärische Besetzung wäre auch deswegen für den Völkerbund unmöglich, weil er kein eigenes Heer unterhält, und vor allem deswegen, weil auf Grund des Saarstatuts (§ 30) im Saargebiet keine Truppen unterhalten werden dürfen. Das durch die Abstimmung der Bevölkerung gegebene Recht auf Beendigung der Völkerbundsherrschaft stellt ebenfalls eine aus dem Rahmen der normalen friedlichen Okkupation fallende Sonderregelung dar. Schließlich ist noch darauf hinzuweisen, daß im Saargebiet nicht ein Staat, sondern der Völkerbund als Organ und Spitze der Völkerrechtsgemeinschaft die Herrschaft ausübt.

Diese Abweichungen von den bekannten Erscheinungsformen der friedlichen Okkupation verbieten es, das Saargebiet ohne weiteres dieser völkerrechtlichen Rechtsfigur einzuordnen. Man kann aber unter Berücksichtigung der auffälligen Übereinstimmung mit den Grundvoraussetzungen der friedlichen Okkupation die Saargebietsregelung als eine besondere und weiterentwickelte Form der friedlichen Okkupation, als Form sui generis, bezeichnen. Im Verhältnis zu Deutschland ist das Saargebiet als Teil Deutschlands, der durch die Delegation der Hoheitsbefugnisse auf den Völkerbund dessen Herrschaft unterworfen ist, anzusehen.

§ 23

Die Rechtsnatur der zwischen der Saarregierung und dem Deutschen Reiche abgeschlossenen Verträge.

In diesem Zusammenhange ist auch ein Eingehen auf die Rechtsnatur der zwischen der Regierungskommission und dem Deutschen Reiche geschlossenen Verträge am Platze. Sind diese Verträge als innerstaatliche Verträge, wie dies Biesel[20]) behauptet, d. h. sind sie Rechtssetzungsakte innerhalb der deutschen Gesamtrechtsordnung, oder muß ihnen die Rechtsnatur als Völkerrechtsverträge zugesprochen werden?

Jedes Rechtssubjekt der staatlichen Gesamtgemeinschaft, sei es eine Einzelperson oder aber ein innerstaatlicher Verband, ist in durchgängiger Bezogenheit bis zur Spitze der Gesamtrechtsordnung jeweils höher stehenden Normen unterworfen. Es kann nur innerhalb der verfassungsmäßig ihm gewährleisteten Rechte den Schutz und die Garantie für die ihm zustehenden Rechte erhalten, Rechtsbeziehungen zu anderen Einzelpersonen oder Verbänden anknüpfen.

In diese Beziehungen zwischen den Rechtssubjekten untereinander und der Einzelsubjekte zu dem Gesamtrechtsverband (dem Staate) kann nun dieser Gesamtrechtsverband im Rahmen der Verfassung eingreifen. Gegebenenfalls kann er sogar gewisse durch die Verfassung gewährleistete Grundsätze auf Grund der für solche Fälle vorgesehenen Mehrheitsbeschlüsse seiner Gesetzgebungsorgane oder aber durch Notverordnungsmaßnahmen aufheben. Innerhalb der deutschen Verfassung gilt dies einmal für die Beziehungen der Einzelindividuen untereinander. Das Reich kann den zwischen ihnen abgeschlossenen Verträgen einem bestimmten Inhalt geben, z. B. gesetzliche Zinsregulierung usw. Dasselbe gilt auch für die Beziehungen der deutschen Länder untereinander und zu dem Deutschen Reiche selbst. Kraft der ihm zustehenden Kompetenzkompetenz kann das Reich jederzeit in diese Beziehungen eingreifen und sie — unter Beobachtung der durch die Reichsverfassung geschützten Rechte der Länder — nach seinem Willen gestalten. Eine als Vertrag bezeichnete Regelung kann durch einen bestimmten Befehlsakt in einem beliebigen Sinne durch entsprechende Anweisungen ersetzt und neu gestaltet werden.

Ein grundsätzliches Kennzeichen des innerstaatlichen Vertrages ist also darin zu erblicken, daß der Gesamtrechtsverband, der Staat, wenn auch erst nach Innehaltung bestimmter Bedingungen, durch einseitigen Akt diesen Vertrag aufheben und durch bestimmte Anweisungen ersetzen kann.

Für die Verträge zwischen Deutschland und dem Saargebiet ist zweifellos ein derartiges Eingriffsrecht des Deutschen Reiches nicht vorhanden. Denn es fehlt Deutschland sowohl an der tatsächlichen wie auch rechtlichen Handhabe, in bestimmter Weise seine Beziehungen zu dem Saargebiet zu regeln. Es bestehen keinerlei materiellen Bindungen zwischen den beiden Rechtsordnungen, auf Grund deren ein positiver Eingriff in die saarländischen Verhältnisse möglich wäre. Die zwischen der Saarregierung und dem Deutschen Reiche geschlossenen Verträge kön-

[20]) Biesel, S. 87.

nen nicht durch eine einseitige Maßnahme des Deutschen Reiches ersetzt werden. Jedoch rechtfertigt das noch nicht den Schluß, es handle sich bei diesen Verträgen um nicht innerstaatliche Verträge.

Denn es ist ein positiver Satz in einer staatlichen Normordnung denkbar, der es verbietet, daß durch den Gesamtrechtsverband in irgend einer Weise, auch nicht im Wege von Verfassungsänderungen, die absolute Selbständigkeit und Unantastbarkeit eines Gemeinwesens verletzt würde. Daß also eine Kompetenzkompetenz nicht bestehen soll, und daß die normative Regelung ihrer Lebensbedingungen einem bestimmten Gemeinwesen vollkommen selbständig überlassen bleiben solle.

Solange diese dem betreffenden Gemeinwesen verliehene Selbständigkeit sich auf einzelne Gebiete erstreckt, kann man unbedenklich annehmen, daß es

1) noch Bestandteil des umfassenden Gemeinwesens, der Gesamtrechtsordnung ist, und daß
2) auf diesem Gebiete gegenseitig abgeschlossene Verträge als innerstaatliche Verträge anzusehen sind.

Zwar muß es bedenklich stimmen, von innerstaatlichen Verträgen zu sprechen, wenn die Regelung der gesamten vorhandenen Lebens- und Rechtsverhältnisse in das vollkommen freie und unabhängige Ermessen des betreffenden Gemeinwesens gestellt wird. Diese Verträge sind ihrer Entstehung nach auf zwei selbständige Willen abgestimmt, ihre Durchführung kann durch eine in der Gesamtrechtsordnung enthaltene Norm nicht erzwungen werden, sodaß sie in der Tat nach ihrem Zustandekommen und ihrer Durchführung sich nicht von Völkerrechtsverträgen unterscheiden. Doch müssen diese Verträge rechtlich auch weiterhin noch als innerstaatliche Verträge angesehen werden, da die dem Gemeinwesen verliehene Selbständigkeit auf einer positivrechtlichen Bestimmung in der Verfassung des Gesamtstaates beruht, die Rechtsordnung des Gemeinwesens noch als Teilrechtsordnung der Gesamtrechtsordnung anzusehen ist. Dasselbe muß gelten, wenn diese positivrechtliche Regelung nicht auf einer in der Gesamtrechtsordnung enthaltenen Delegationsnorm beruht, sondern auf Grund einer völkerrechtlichen Abmachung erfolgt. Auch dann muß noch von einer innerstaatlichen Beziehung der Teilrechtsordnung zu der Gesamtrechtsordnung gesprochen werden. Die Teilrechtsordnung ist zwar zu einer materiell selbständigen Rechtsordnung, die innerhalb der ihr gegebenen Ermächtigung ein von der ursprünglichen Gesamtrechtsordnung verschiedenes Dasein führt, erwachsen. Jedoch formell ist ihr Entstehen und Bestehen bedingt durch einen Akt der Gesamtrechtsordnung, das ist in dem Saarfalle der 15-jährige Verzicht Deutschlands zugunsten des Völkerbundes.

Die dem Saargebiet verliehene Rechtsordnung beruht auf dem in einem völkerrechtlichen Vertrage ausgesprochenen zeitlichen Verzicht Deutschlands auf die Ausübung seiner Souveränität. Im Ergebnis ist also festzustellen: Trotz fehlender Herrschaftsbefugnisse des Deutschen Reiches im Saargebiete müssen die Verträge zwischen Deutschland und dem Saargebiet rechtlich als innerstaatliche Verträge angesehen werden [21]).

[21]) Im Ergebnis ebenso Biesel, S. 87.

IX. Abschnitt.

Die Stellung des Saargebietes gegenüber Frankreich.

§ 24

Im Verhältnis zu den nicht deutschen Staaten ist das Saargebiet als Ausland anzusehen. Insbesondere ist das auch gegenüber Frankreich der Fall. Das folgt an sich schon aus der als fortbestehend festgestellten Souveränität Deutschlands. Aber auch die Einzelbetrachtung der französischen Rechte im Saargebiet zeitigt kein anderes Ergebnis.

Die Frankreich in der Saarverfassung eingeräumten Rechte sind zweifacher Natur. Einmal ist Frankreich der unbeschränkte Eigentümer der Kohlengruben. Das ist aber lediglich ein privates Recht. Das Recht, bei Änderung der Berggesetzgebung gehört zu werden, stellt sich ebenfalls als ein privates Vorrecht zum Schutze der freien Ausbeutung der Kohlengruben dar. Es ist verständlich, daß Frankreich, um eine Erschwerung seiner Stellung als Kohleneigentümer zu verhindern, dieses Vorrecht erhielt[1]).

Zum andern ist das Saargebiet dem französischen Zollgebiet eingegliedert. Das dadurch geschaffene Rechtsverhältnis umschreibt Eichhorn[2]) zutreffend dahin, daß zwischen Saargebiet und Frankreich Verkehrsfreiheit durch das gemeinschaftliche Zollsystem bestehe. Seine Ansicht[3]), Vertragsparteien dieses Zollanschlußvertrages seien auf der einen Seite Deutschland, auf der anderen Seite die alliierten und associirten Mächte (nicht etwa Frankreich allein) muß allerdings als abwegig bezeichnet werden. Ein gemeinsames zollrechtliches Verhältnis besteht nur zwischen dem Saargebiet und Frankreich. Diese allein sind also Vertragsparteien der zollrechtlichen Bestimmungen. Die Aufnahme, dieser Maßnahme in den V.V. kann nicht bewirken, daß sämtliche Vertragsparteien nunmehr auch Vertragspartner des spezifischen Zollvertrages geworden sind.

Durch diesen Zollanschlußvertrag erhielt aber Frankreich weder eine Gesetzgebungsgewalt bezüglich des Zollwesens im Saargebiet — die französischen Zollgesetze bedürfen einer besonderen Einführung durch die

[1]) Ebenso Andres, S. 24; v. Stumm, S. 40; anderer Ansicht: Hatschek, S. 25; der in der Übertragung der Kohlengruben eine Eigentumsübertragung + Staatsservitut zugunsten Frankreichs sieht, und Lüttger, S. 233, der die Rechte Frankreichs für Hoheitsrechte, die die im Saargebiete herrschende Staatsgewalt beschränken, ansieht.

[2]) Eichhorn a. a. O., S. 10.

[3]) ders. a. a. O., S. 15.

Regierungskommission [4]) — noch sonstige Rechte öffentlicher Natur, insbesondere ist die französische Zollverwaltung als von der Regierungskommission delegiert anzusehen [5]). Die Zolljustiz im Saargebiet wird von einem saarländischen Gericht ausgeübt. (Vgl. oben S. 56). Die materielle Unabhängigkeit der Saarrechtsordnung wird durch diese Bestimmung des V.V. nicht berührt. Die Beziehungen zollrechtlicher Art zwischen Frankreich und dem Saargebiet sind völkerrechtlicher Natur [6]).

Endlich hat die Regierungskommission in Ausübung des ihr nach § 21 zustehenden Rechtes, für den Auslandsschutz der Bewohner des Saargebietes in der ihr als geeignet erscheinenden Weise zu sorgen, Frankreich mit der Wahrnehmung dieses Schutzes betraut. Frankreich ist über die Ermächtigung zwar hinausgegangen und hat den Schutz der im Ausland ansässigen Saarbewohner (was etwas weitergehendes ist als der Schutz der Interessen der Saarbewohner im Ausland) übernommen. Dieses französische Recht ist aber ausdrücklich von der Regierungskommission übertragen worden, es kann auch jederzeit wieder entzogen werden; es leitet sich also aus der Saarrechtsordnung ab und vermag deshalb weder eine Beeinträchtigung der Souveränität Deutschlands über das Saargebiet zu begründen, noch kann es als selbständiges Hoheitsrecht des französischen Staates angesehen werden.

X. Abschnitt.

Die Regierungsform und die Stellung des Völkerbundes im Saargebiet.

§ 25

Die Regierungsform im Saargebiet.

Erblickt man das Wesen absolut regierter Staaten darin, daß nur eine oder wenige Personen ohne jegliche Verantwortung und ohne Ein-

[4]) Eine ausdrückliche Gesamteinführung d. franz. Zollsystems nach dem Inkrafttreten d. V.V. ist allerdings weder durch den V.V. noch durch die Reg.-Kom. erfolgt, hierzu ausführl. Eichhorn, S. 29 ff. Zur Einführung d. franz. Zollgesetze bedarf es einer parallelen saarl. Gesetzgebung. Zust. Bergemann, S. 44/45, Andres, S. 90/91, Eichhorn, S. 32, Giersberg, S. 305, Wündisch: Die Rechts- und Wirtschaftsverhältnisse des Saargebietes. Im: Zentralbl. f. d. bes. Rheinld. 1920/21 (Jahrg. 1) Nr. 4, S. 73, Roenne a. a. O., S. 45. Abw. Allot, p. 306, der aber das von ihm angenommene franz. Zollgesetzgebungsr. im Saargebiet selbst für ein exorbitantes Recht Frankreichs hält.

[5]) Biesel, S. 85/86 will Frankreich ein Recht z. Abschluß v. Zollverträgen f. d. Saargebiet zugestehen. Dabei darf aber nicht vergessen werden, daß dieses Recht nur ein Ausfluß d. v. d. Reg.-Kom. als übertragen anzusehenden Zollverwaltung ist.

[6]) Zust. Lüttger, S. 236.

flußnahme der Regierten ihre Herrschaft ausüben, dann neigt sich die Regierungsform im Saargebiet dieser Art zu. Jedoch sind die Träger der Regierungsgewalt im Saargebiet nicht bar jeder Verantwortung, sie können nicht absolut regieren[7]), da nach oben hin eine Verantwortung besteht. Sie haben die Regierung als Stellvertreter des Völkerbundes treuhänderisch zu führen. Zwar besteht keine Verantwortlichkeit gegenüber Deutschland[8]) oder Frankreich, wohl aber gegenüber dem Völkerbunde. Dieser ausschließlichen Verantwortlichkeit dem Völkerbund gegenüber ist wiederholt Ausdruck gegeben worden[9]). Die Annahme, daß die Regierungskommission absolut herrschen dürfe, scheitert daran, daß sie zwar der Saarbevölkerung gegenüber absolut herrscht, aber dem Völkerbundsrat gegenüber gebunden ist.

Der Völkerbund als Treuhänder ist allerdings seinerseits keiner weiteren Verantwortung einem dritten Staate gegenüber unterworfen, weder einer beteiligten Macht noch aber ist er der Saarbevölkerung verantwortlich, denn es fehlt an einer positiven Bestimmung des Inhalts, daß der Völkerbund für die Erfüllung der Treuhänderschaft irgend jemand verantwortlich gemacht werden kann[10]). Da jedoch der Völkerbund nicht unmittelbare Herrschaftsbefugnisse im Saargebiet ausübt, kann von einer

---

[7]) So auch Katsch, S. 33; unrichtig M. Boehm: Die deutschen Grenzlande, S. 25, der die Regierungsbefugnisse der Saarkommission als absolut ansieht.

[8]) Vgl. die 30. Ratstagung, Bericht von Salandra vom 19. 9. 1924, I. O. 1924, p. 1310 ff.: Auf die Beschwerden Deutschlands auf die nur langsame Errichtung der örtlichen Gendarmerie läßt er der deutschen Regierung nur eine Abschrift seines Ersuchens an die Reg. Kom., die Übel abzustellen, lediglich à titre d'information zukommen. Wehberg, S. 11 nimmt Verantwortlichkeit gegenüber Frankreich und Deutschland an. Es ist zu fragen, aus welchem Rechtsgrunde der Völkerbund verantwortlich sein sollte? Auch bei der Annahme einerTreuhänderschaft zugunsten Deutschlands und Frankreichs — und nicht wie in dieser Arbeit angenommen, zugunsten der Saarbevölkerung — kann das Treuhandverhältnis nicht als Rechtsgrund für eine Verantwortlichkeit vorausgesetzt werden. Wer sollte denn auch über Verfehlungen des Völkerbundrates, des höchsten intern. Organs, entscheiden? Es ist Katsch, S. 59 darin Recht zu geben, daß die Verantwortung des Völkerb. nach außen auf Grund der Treuhandverpflichtung d. Art. 49 lediglich als eine moral. Verantwortung aufzufassen ist. In derselben Richtung wie Wehberg meint Zschucke, die dt. Regierung könne verlangen, daß die Reg. im Rahmen des V.V. geführt werde. Dasselbe kann aber jeder Vertragspartner des V.V. verlangen; dieses „Verlangenkönnen" ist völkerrechtl. Intervention bei dem Völkerb. Auch Lüttger, S. 235 lehnt die Verantwortlichkeit d. Völkerbundes den Vertragsstaaten gegenüber für die Durchführung der einzelnen Verfassungsbest. ab. Die Mitglieder d. Reg. Kom. sind ihrer Heimatreg. nicht verantwortlich. So auch Lord Robert Cecil I. O. 1923, p. 863, 911. In diesem Sinne auch Russel: The internat. Government of the Saar, p. 198, Katsch, S. 65.

[9]) u. [10]) Resol. v. 7. 7. 1923 I. O. 1923, p. 39: Die Reg. Kom. ist für die Erfüllung ihrer Aufgabe nur dem Völkerb. verantwortlich. Dieselbe ausschl. Verantwortlichkeit dem Völkerbundrat gegenüber ist in den Instruktionen v. 13. 2. 1920 zum Ausdruck gebracht. Vgl. Anh. S. 105.

absoluten Herrschaft des Völkerbundes im landläufigen Sinne nicht gesprochen werden [11]).

Die Herrschaft im Saargebiet ist daher nicht als eine absolute anzusehen; die fehlende parlamentarische Kontrolle über die Tätigkeit der Regierungskommission wird durch den Völkerbundsrat ausgeübt [12]).

Auf der anderen Seite sind aber Annäherungen an eine demokratische Staatsform unverkennbar. Der nach langem Zögern geschaffene Landesrat muß bei Gesetzesänderungen gehört werden. Er ist weder Beschlußorgan, noch hat er irgend ein Initiativrecht, die Regierungskommission ist ihm nicht verantwortlich, vor allem hat er kein Etatrecht, sodaß er nicht als Parlament im modernen Sinne angesprochen werden kann [13]). Die Abgeordneten des Landesrates besitzen zwar faktisch, aber keine durch die Rechtsordnung verliehene Immunität [14]). Der Landesrat kann seine Stellungnahme zu der ihm von der Regierungskommission vorgelegten Tagesordnung lediglich kundtun. Aber die Regierungskommission wird nicht ohne weiteres seine an sich für sie unverbindliche Auffassung unberücksichtigt lassen können, so daß, wenn auch keine entscheidende, so doch eine auf dem freien Wahlrecht der Bevölkerung vorhandene Einrichtung vorhanden ist, die einen gewissen Einfluß auf die Regierung des Gebietes auszuüben vermag [15]).

Die Regierungsform im Saargebiet ist in die bislang bekannten Erscheinungen der Staatsgeschichte nicht einzureihen. Sie ist als eine gebunden-absolutistische, demokratische Elemente enthaltende Regierungsform anzusehen, die ebenfalls Anspruch auf die Bezeichnung „sui generis" erheben kann.

§ 26

Die Stellung des Völkerbundes.

Der Völkerbund und der Völkerbundsrat spielen in der Saarrechtsordnung eine ausschlaggebende Rolle. Der Verzicht Deutschlands gemäß Art. 49 erging zugunsten des Völkerbundes. Dieser entscheidet auf Grund der Volksabstimmung im Jahre 1935 über das fernere Schicksal des Saargebietes. Aber auch während der Dauer der Tätigkeit der Regierungskommission im Saargebiet hat der Völkerbund wichtige Aufgaben zu erfüllen.

Gemäß § 17 Saarstatut ernennt und entläßt der Völkerbundsrat die Mitglieder der Regierungskommission. Beim Amtsantritt der Regierungskommission erließ er allgemeine Instruktionen an diese über die Art und Weise der Führung der Regierungsgeschäfte (vgl. Anhang S. 105). Seine Stellung der Regierungskommission gegenüber ist allerdings nicht genau

---

[11]) Ebenso Allot, p. 73.

[12]) Ebenso Katsch, S. 33; Görgen, Kompetenzregelung, S. 29.

[13]) Zustimmend Donald, p. 51; Katsch, S. 47 f.

[14]) Vergl. Katsch, S. 126 f. mit ausführlichem Entwicklungsgang der Frage. Wehberg, S. 16.

[15]) Der gleichzeitig mit dem Landesrat geschaffene Studienausschuß hat im Saargebiet keine Bedeutung erlangt.

abgegrenzt. Der Versailler Vertrag spricht von einer Stellvertretung. Er selbst hat es bislang vermieden, zu dieser Frage eine endgültige Stellung einzunehmen[16]). Er beschränkt sich darauf, der Regierungskommission allgemeine Anweisungen zu geben.

Von der Möglichkeit, bestimmte Anweisungen der Regierungskommission zu geben, hat er bislang nur ganz selten Gebrauch gemacht[17]), und auch dann nur in der Form, daß er der Regierungskommission nahelegte, sich in dem von ihm gewünschten Sinne zu verhalten. Allerdings verlangte er öfter[18]) einen bestimmten Bericht über die Maßnahmen, die die Regierungskommission als seinem Wunsche entsprechend ergreifen sollte. Er hat ferner das Recht, die Regierungskommission zur Berichterstattung nach Genf vorzuladen[19]) und hat von diesem Rechte auch Gebrauch gemacht.

Die gewöhnliche Form der Informierung des Völkerbundsrates durch die Regierungskommission ist das Übersenden der periodischen Berichte. Diese Berichte erfolgten in der ersten Zeit monatlich, später nur noch im Zeitabstand von 3 Monaten. Seit 1923 erhält der Völkerbundsrat auch regelmäßig die Protokolle über Sitzungen der Regierungskommission sowie das von der Regierungskommission zur Veröffentlichung ihrer Regierungsmaßnahmen benutzte sogen. Amtsblatt der Regierungskommission. Die Berichte sind von den einzelnen Mitgliedern der Regierungskommission ressortmäßig zusammenzustellen und werden von dem Präsidenten unterschrieben nach Genf eingereicht.

Der Rechtszustand, wie er sich durch die langjährige Übung herausgebildet hat, ist danach so zu bestimmen, daß der Völkerbundsrat die übergeordnete Instanz über die ihn lediglich vertretene Regierungskommission darstellt[20]).

Die Mitglieder der Regierungskommission genießen die Vorrechte und Unverletzbarkeit der Diplomaten. (Art. 7 Abs. 4 d. V.B.-Satzung). Sie sind exterritorial[21]). Über den strafrechtlichen Schutz vgl. oben S. 57. (Verordnung der Regierungskommission vom 2. Aug. 1921 Amtsbl. 1921 S. 125 ff. betr. Abänderung des § 105 St.G.B.) Das saarländische Mitglied der Regierungskommission bleibt allerdings den saarländischen Gerichten unterworfen.

Für ihre Tätigkeit erhalten die Mitglieder der Regierungskommission eine Vergütung, diese beträgt nach verschiedenen durch die Geldentwertung verursachten Änderungen nunmehr[22]) 180 000.— frs. jährlich, der

[16]) Vgl. Görgen: Kompetenzregelung, S. 15.

[17]) Vgl. Sitzung des V. B. rates vom 7. 7. u. 15. Dez. 1923, wo die Aufhebung zweier Verordn. verlangt wurde (der vom 18. Juni 1923 Amtsbl. S. 134 und der vom 2. Mai 1923 Amtsbl. S. 100). I. O. août 1923 p. 931 u. février 1924, p. 352 ff.

[18]) z. B. 23. Ratstagung I. O. 1923 p. 197 ff. „ . . . et prie la commission du gouvernement de prendre toutes mesures qu'elle estimera utiles . . . Il prendra connaissance lors de sa prochaine session du programme établi par la commission."

[19]) So Katsch, S. 62; vgl. auch I. O. 1923 août p. 872.

[20]) Vgl. Resol. v. 7. 7. 1923. 12. Sitzung 25. Session I. O. 1923, p. 930.

[21]) v. Liszt-Fleischmann, S. 366/135; Hatschek, S. 161; Katsch, S. 75.

[22]) Vgl. 53. Ratstagung 1. Sitzung v. 13. 12. 1928 I. O. Jan. 1929, p. 41 ff.

Präsident der Regierungskommission erhält außerdem 120 000.— frs. Aufwandsgelder; scheidet ein Mitglied aus, dann erhält es eine im einzelnen verschieden abgestufte Übergangsentschädigung. Die Bezahlung erfolgt aus Mitteln, die im Haushalte des Saargebietes eingesetzt werden.

Der Völkerbundsrat besitzt ein Kontrollrecht über die Amtsführung der Saarkommission; diese ist ihm kollektiv verantwortlich [23]). Die Regel bildet ein allgemeines Anweisungsrecht; bei Verstößen gegen das Wohl der Bevölkerung, sowie bei unrichtiger Auslegung des § 33 steht dem Völkerbundsrat das Recht der direkten Anweisung zu [24]).

Zwar kann er die Regierungskommission an der Ergreifung von bestimmten, seinem Willen zuwiderlaufenden Maßnahmen nicht hindern, da er keine direkte Einwirkungsmöglichkeit hat [25]). Das ihm zustehende Abberufungsrecht der Mitglieder der Regierungskommission bietet aber die genügende Gewähr für die Durchsetzung seines durch eine direkte Anweisung kundgetanen Willens. Er kann die Mitglieder der Regierungskommission jederzeit, auch vor Ablauf des Amtsjahres abberufen [26]).

Allgemein nehmen die Autoren, die in der Saargebietsregelung ein Servitut zu Lasten Deutschlands erblicken, an, daß der aus der Servitut berechtigte Völkerbund ein Rechtssubjekt ad hoc geworden sei [27]). Zum Inhalt der bestellten Servitut gehöre der Treuhandgedanke. Nach englischem Recht aber bedeute Verleihung der Trustee-Eigenschaft an Gemeinwesen soviel als Rechtssubjektivität für bestimmte Zwecke. Der Völkerbund als Rechtssubjekt ad hoc erhalte diese Staatsservitut.

Von dem hier vertretenen Standpunkte der Delegation der Ausübung der Staatsgewalt im Saargebiet auf den Völkerbund ist diese Konstruktion dahin zu erweitern, daß der Völkerbund als Verfassungsorgan der Saarrechtsordnung zu begreifen ist. Der Völkerbund tritt nicht in seiner Eigenschaft als völkerrechtliches Organ in der Rechtsordnung des Saargebietes in Erscheinung, sondern er ist auf Grund des V.V. mit bestimmten — von völkerrechtlichen Aufgaben, die die Rechtsverhältnisse z w i s c h e n den Staaten regeln, verschiedenen — Aufgaben staatsrechtlichen Inhalts betraut worden. Daher kann man nicht wie Lüttger [28]) meint, von einer völkerrechtlich bedingten Staatsgewalt sprechen. Daß man gerade ein völkerrechtliches Organ und nicht etwa einen schon existierenden Staat mit einer innerstaatlichen Aufgabe betraut hatte [29]) er-

[23]) Vgl. die oben bezeichnete Resolut. vom 7. 7. 1923 I. O. 1923, p. 930.

[24]) Vgl. insbes. Andres, S. 57; Bergemann, S. 21; Groten, S. 17; Görgen, S. 14 ff., 24, 29; Katsch, S. 60.

[25]) Das betonen Allot, p. 72; Bourgeois, p. 315; Coursier, p. 66; Priou, p. 198 und sehen mit Unrecht in dem Abberufungs- und Ernennungsrecht die alleinigen rechtlichen Machtbefugnisse des V. B.rates. Die Stellung des V.B.rates als Vollmachtgeber verlangt, wie Robert Cecil auf der Ratstagung v. 2. 7. 1923 (Procès Verbal I. O. août 1923, p. 861 u. 930) betonte, die Möglichkeit zur Einflußnahme in Form eines Informations- und Kontrollrechtes auf die Saarreg.

[26]) Zust. Biesel, S. 46.

[27]) Andres, S. 31; Hatschek, S. 161; v. Roenne, S. 53 ff.

[28]) Lüttger, S. 226.

[29]) Schücking-Wehberg, S. 120 sprechen von einer Gebietshoheit quoad exercitium.

klärt sich aus dem Vertrauen zu der ideologisch überragenden und unparteiischen Stellung, die man dem neuerrichteten Organ im internationalen Rechtsleben der Völker entgegenzubringen berechtigt war.

Ausgehend von der allerdings irrigen Meinung, daß es 150 000 Saarfranzosen gäbe, bedeutete die Lösung eines staatsrechtlichen Problems dergestalt, daß man einem internationalen Organ selbst staatliche Aufgaben übertrug, anstatt diese dem interessierten Staate zu übertragen, den verhältnismäßig erträglichsten Ausweg.

Die Stellung des Völkerbundes innerhalb der Saarrechtsordnung als oberstes Organ mit der spezifischen Aufgabe der Vornahme von Handlungen, die allein für das Saargebiet Bedeutung haben, findet eine allerdings in einem Hauptpunkte abweichende Parallele in der Stellung des Völkerbundes zu den sogenannten Mandatsländern. Auch für diese ist er jeweils oberstes Organ. Jedoch ist er bei diesen auch formell höchste Spitze der jeweiligen Rechtsordnung, er besitzt die Souveränität über diese Gebiete [30]). Ein weiterer Unterschied zeigt sich noch darin, daß er bei den Mandatsländern die staatlichen Funktionen dritten Staaten überließ, während er im Saargebiet direkte staatliche Funktionen ohne Zwischenschaltung eines dritten Staates übernommen hat, und damit nur als mit staatlichen Aufgaben betrautes Organ bezeichnet werden kann.

Diese Erscheinung ist im heutigen Staatenleben keine Seltenheit mehr. Das Einschalten einer internationalen Kommission, eines Schiedsgerichtshofes, kann überhaupt gar nicht anders erklärt werden — sofern man von einer Einheit des Völkerrechts und Staatsrechts ausgeht und die Souveränität des Staates, der Staatsrechtsordnung voraussetzt — als daß man diese internationalen Organe als jeweilige Bestandteile der Einzelstaatsrechtsordnung erkennt. Durch das Einschalten des Völkerbundes oder eines anderen internationalen Organs verliert nicht etwa die betreffende Rechtsordnung ihren Charakter als staatliche. Warum auch sollte eine Rechtsordnung nicht einen derartigen Inhalt haben können, daß sie anordnen könnte, ein außerhalb ihrer selbst bestehendes Organ solle gewisse Funktionen ausüben, solle die Aufgabe einer in dem betreffenden Lande selbst nicht vorhandenen Kontrollbehörde übertragen sein? Dieses an sich unabhängige, für gewöhnlich mit anderen, völkerrechtlichen Aufgaben sich befassende Organ wird damit zu einem Organ der betreffenden Rechtsordnung zur Erledigung aller ihm auf Grund der Verfassung des betreffenden Landes übertragenen Befugnisse. Lüttger [31]) hebt bei der Stellung der Regierungskommission zu dem Völkerbundsrate hervor, daß es sich bei der Stellvertretung nach § 16 lediglich um ein Verhältnis organisatorischer Art handle.

---

[30]) Schücking-Wehberg, S. 688; Fleischmann: Kolonialmandate, S. 58 bezgl. der Souveränität: . . . „daß sie nur dem Völkerbund zustehen kann".

[31]) Lüttger, S. 226, unter Zustimmung von Katsch, S. 33.

XI. Abschnitt.

Die Volksabstimmung im Saargebiet.

§ 27

Die Berechtigung zur Teilnahme an der Abstimmung.

Die Folge des im Abschnitt IV gefundenen Ergebnisses von der Unabdingbarkeit des Saarstatuts ist vor allem die, daß im Jahre 1935 eine Volksabstimmung im Saargebiet stattfinden muß.

Görgen[1]) meint, Deutschland könne und dürfe auf die im Prinzip zu fordernde Abstimmung nur gegen gewichtige Konzessionen Frankreichs verzichten, die dem moralischen Gewicht der zugunsten Deutschlands ausfallenden Volksabstimmung Deutschlands entsprächen. Diese Auffassung zeigt die m. E. abzulehnende Tendenz, das Saargebiet weiterhin Gegenstand politischen Kräftespiels, politischer Machtverhältnisse bleiben zu lassen. Gerade das Gegenteil wollte man doch durch die Schaffung des Saarstatuts erreichen. In dem Notenwechsel zwischen der deutschen Regierung und den alliierten und associierten Mächten wurde ausdrücklich erklärt, daß die Bevölkerung selbst über ihr ferneres Schicksal entscheiden solle, der Grundsatz des Selbstbestimmungsrechtes der Bevölkerung sollte nicht verletzt werden. Eine solche Verletzung würde aber dann vorliegen, wenn man eine von den Bestimmungen des Saarstatuts abweichende Regelung der endgültigen Saarrechtsverhältnisse vornehmen würde.

Die Bevölkerung kann sich nach drei Richtungen hin entscheiden: Beibehaltung der gegenwärtigen Rechtsordnung, Vereinigung mit Frankreich, Vereinigung mit Deutschland (§ 34).

Abstimmungsberechtigt ist jeder Saarbewohner ohne Unterschied des Geschlechts, der zurzeit der Abstimmung das 20. Lebensjahr vollendet hat und bei der Unterzeichnung des V.V. im Saargebiet gewohnt hat.

Für die Auslegung des Begriffes „Saarbewohner" ist eine Bezugnahme auf die von der Regierungskommission in ihrer Verordnung über die Eigenschaft als Saarbewohner aufgestellten Erfordernisse für das Vorhandensein der Eigenschaft als Saarbewohner, wie das Wehberg, Görgen und Coursier tun[2]), unzulässig. Die sich auf § 33 stützende Verordnung der Regierungskommission kann um deswillen nicht zur Auslegung des Begriffes „Saarbewohner" herangezogen werden, weil § 33

[1]) Görgen: Volksabstimmung, S. 99.
[2]) Wehberg, S. 34; Görgen, S. 80; Cousier, p. 130.

nur von dem Entscheidungsrechte der Regierungskommission bezüglich der Bestimmungen des Kap. I. und II. spricht, ein Auslegungsrecht der Regierungskommission demnach für die Fragen des folgenden Kapitels III über die Volksabstimmung nicht angenommen werden darf. Zudem würde der Verordnung der Regierungskommission im Falle der Anwendbarkeit rückwirkende Kraft beigelegt. Die Regierungskommission hat ein Entscheidungsrecht nur für die Zeit der Geltung des Saarstatuts, d. h. vom 10. 1. 1920 ab, dagegen nicht für die Fragen der Saarbewohnerschaft zurzeit der Unterzeichnung des V.V. und auch nicht für die Zeit nach dem 10. 1. 1935.

Abgesehen von diesen grundsätzlichen Erwägungen hat auf Grund des § 34 Abs. 4 der Völkerbundsrat allein die näheren Einzelheiten für die Vornahme der Abstimmung zu treffen. Darunter fällt auch eine Interpretation des Begriffes „Saarbewohner" im Sinne des § 34 Abs. 3 Kap. III des Saarstatuts [3]). Der Völkerbundsrat hat bisher eine Stellungnahme zu dieser Frage noch nicht genommen. Lediglich die technischen Vorbereitungen, wie Sicherstellung der erforderlichen Urkunden und Register ist erfolgt [4]).

Dem Ausdruck „gewohnt hat" ist meines Erachtens eine weitergehendere Bedeutung als „Wohnsitz" im Sinne des § 7 des BGB. zu geben. Wohnen soll soviel wie „seßhaft gewesen" heißen. Die Signatarmächte wollten eine Abstimmung derjenigen Personen, die im Saargebiet zurzeit der Unterzeichnung des V.V. nicht nur den Mittelpunkt ihrer Lebensinteressen hatten, sondern darüber hinaus schon eine längere Zeit dort ansässig waren, herbeiführen, nachdem die Bevölkerung nach der 15-jährigen Trennung von dem deutschen Mutterlande ein objektives Urteil darüber, wie ihr künftiges staatliches Schicksal am besten sich gestalten würde, gewinnen konnte. Wielange nun der abstimmungsberechtigte Saarbewohner schon im Saargebiet seßhaft gewesen sein muß, ist allerdings nicht genau zu bestimmen. Am richtigsten scheint eine Auslegung dahingehend zu sein, daß nur solche Personen an der Abstimmung teilnehmen dürfen, die

a) zurzeit der Unterzeichnung des V.V. im Saargebiet ihren zivilrechtlichen Wohnsitz hatten [5]) und

b) zur Zeit des Abschlusses des Waffenstillstandes schon diesen Wohnsitz im Saargebiet begründet hatten.

Von einer Teilnahme an der Abstimmung sind demnach alle Personen ausgeschlossen, die entweder im Saargebiet zurzeit der Unterzeichnung des V.V. keinen zivilrechtlichen Wohnsitz hatten, so die Besatzungstruppen [6]), oder nur infolge der politisch neugeschaffenen wirt-

[3]) Gegen die Anwendbarkeit der betr. Verordnung der Regierungskommission: Andres, S. 94, Biesel, S. 127; Katsch, S. 46. Ebenso die Regierungskommission in ihrem Bericht vom 1. 8. 1921 an den Völkerbund. Vgl. Weissbuch, S. 101.

[4]) Vgl. Görgen, Volksabstimmung, S. 45 ff.; Verordn. der Regierungskommission v. 1. 5. 23. Amtsbl. S. 101. Ferner die Berichte von Tang Tsai Fu vor dem Völkerbundsrat J. O. 1922, p. 1997; 1923, p. 68; 1925, p. 594.

[5]) Den Wohnsitz lassen allein schon genügend sein: Andres, S. 94/95; Biesel, S. 126; Katsch, S. 147.

[6]) Zust. Biesel, S. 126; Coursier, p. 132.

schaftlichen Verhältnisse aus beruflichen Gründen zum Zwecke organisatorischer, kaufmännischer u. dgl. Tätigkeit sich in der ersten Besatzungszeit im Saargebiet niedergelassen haben, um dort längere oder kürzere Zeit sich aufzuhalten.

§ 28

Die Entscheidung des Völkerbundes.

Die Entscheidung des Völkerbundes [7]) hat gemäß § 35 unter Berücksichtigung des durch die Volksabstimmung zum Ausdruck gebrachten Willens der Bevölkerung zu erfolgen.

Hierin liegt eine genaue Anweisung an den Völkerbund. Er darf nicht willkürlich entscheiden, wie Görgen [8]) meint, sondern nur in den Grenzen des kundgetanen Willens der Bevölkerung [9]). Dabei ist er an eine relative Mehrheit gebunden [10]). Würden sich z. B. $^3/_7$ für Deutschland, je $^2/_7$ für Frankreich bezw. für Beibehaltung der gegenwärtigen Rechtsordnung entscheiden, dann müßte das ganze Saargebiet an Deutschland zurückfallen, obwohl Deutschland in dem angeführten theoretischen Beispiel nicht die absolute Mehrheit hätte. Eine andere Entscheidung als sie die Bevölkerung gewünscht hat, wäre ein Verfassungsbruch, ein Verstoß gegen den Vertrag und den Abstimmungszweck, nämlich der Wahrung des Selbstbestimmungsrechtes der Bevölkerung. Der Völkerbund ist nur ausführendes Organ für den von der Saarbevölkerung vorgenommenen Staatsakt der Volksabstimmung. Er besitzt also insofern die Bedeutung eines feststellenden sanktionierenden Organs. Decken sich Inhalt und die Sanktion einer Rechtsnorm nicht, dann ist keine Norm vorhanden. Eine von dem Willen der Bevölkerung abweichende Entscheidung des Völkerbundes wäre also nichtig.

Ein gewisser Spielraum ist der Entscheidungsbefugnis des Völkerbundes jedoch dadurch gelassen, daß er nicht eine einheitliche Entscheidung zu treffen braucht, sondern für einen Teil des Saargebietes die Beibehaltung der gegenwärtigen Rechtsordnung, eine Vereinigung mit Deutschland oder Frankreich beschließen kann. Aber auch bei dieser Entscheidung gilt das oben Gesagte: er ist an dem Willen der Bevölkerung der einzelnen Abstimmungsbezirke — auch hier genügt relative Mehrheit — gebunden.

---

[7]) Wehberg, S. 34 nimmt konkurrierende Zuständigkeit zwischen Völkerbund und Völkerbundrat an. Im Hinblick auf die ausdrückliche Fassung des § 35, der von dem Völkerbund als der zuständigen Instanz spricht, während z. B. in § 34, Abs. 4, § 37, § 39 — bei Erledigung von Einzelfragen — ausdrücklich der Völkerbundrat genannt ist, kann nur der Völkerbund als zuständig für die Entscheidung aus § 35 angesehen werden. Zust. Andres, S. 94; Biesel, S. 129; Coursier, p. 132.

[8]) Görgen, Volksabstimmung, S. 36, 105.

[9]) Andres, S. 94 weist zutreffend noch darauf hin, daß es gemäß Art. 49 die Bevölkerung des Saargebietes ist, die darüber zu entscheiden hat, unter welche Souveränität sie zu treten wünscht.

[10]) Zustimmend Biesel, S. 130.

Im Falle der Rechtsunwirksamkeit der Entscheidung des Völkerbundes bleibt die zeitweilige Rechtsordnung in Kraft, d. h. die Regierungskommission weiter im Amte, da die Einführung einer neuen Rechtsordnung Voraussetzung für das Aufhören der Regierungsbefugnisse der Regierungskommission ist (§ 39 Abs. 2). Biesel [11]) hält die Entscheidung des Völkerbundes für sofort wirksam. Wirksamkeitsvoraussetzung ist aber doch eine rechtsgültige Entscheidung des Völkerbundes. Beschließt dieser eine Vereinigung mit Frankreich, während die Bevölkerung sich einhellig für Deutschland ausgesprochen hat, dann ist wegen der Nichtigkeit der Entscheidung eine Änderung der zeitweiligen Rechtsordnung noch nicht eingetreten; Deutschland braucht seine Verpflichtungen aus § 35 b nicht zu erfüllen, d. h. weder die Souveränität Frankreichs anzuerkennen, noch aber seine sonstigen Rechte und Ansprüche auf das Saargebiet abzutreten. Wie in einem solchen Falle die fernere Rechtslage im Saargebiet sich gestalten würde, ist aus dem Saarstatut nicht zu ersehen.

[11]) Biesel, S. 130.

Instruktionen des Völkerbundsrates für die Regierungskommission des Saargebietes.

(vgl. Journal Officiel, mars 1920, p. 50 ff. — Deutsche Übers. Weißbuch, S. 70 f.).

I. Die Befugnisse der Regierungskommission des Saargebietes sind aus der Anlage zu Teil III, Abschnitt IV des zwischen den alliierten und assoziierten Mächten und Deutschland am 28. Juni 1919 in Versailles unterzeichneten Friedensvertrages ersichtlich. Die Regierungskommission ist dem Völkerbunde für die Handhabung ihrer Befugnisse gemäß den Bestimmungen der Anlage verantwortlich. Der Völkerbundsrat hält es weder für erforderlich noch für zweckmäßig, der Kommission außer den in der Anlage enthaltenen Vorschriften ins einzelne gehende Instruktionen zu erteilen, bevor es möglich ist, sich auf eine gewisse Erfahrung zu stützen.

II. Die Regierungskommission entscheidet selbst darüber, an welchem Ort sie ihren Sitz aufschlagen will; dieser Ort muß innerhalb der Grenzen des Saargebietes liegen. Der Ausschuß hat sich zu bemühen, einen Ort zu wählen, der im Hinblick auf eine glatte und beschleunigte Erledigung der Verwaltungsgeschäfte die günstigen Bedingungen in sich vereinigt, wobei auf die bestehenden Verkehrsmöglichkeiten innerhalb und außerhalb des Gebietes Rücksicht zu nehmen ist. Die Kommission hat in dieser Beziehung nicht außer acht zu lassen, daß sie gemäß § 22 der Anlage die volle Nutznießung des Eigentums (mit Ausnahme der Kohlengruben) hat, das bisher der Deutschen Reichsregierung oder der Regierung irgendeines deutschen Staates im Saarbeckengebiet als öffentliches oder privates Staatseigentum gehörte.

III. Die Regierungskommission hat keine anderen Aufgaben und Interessen als das Wohlergehen der Bevölkerung des Saarbeckengebietes.

IV. Die Regierungskommission setzt selbst die Grundsätze ihres Verfahrens fest, einschließlich der Grundsätze für die Wahrnehmung gewisser Amtsgeschäfte, mit denen sie etwa — unter ihrer eigenen Verantwortlichkeit — eines ihrer Mitglieder betraut, um eine glatte und beschleunigte Erledigung der Regierungsaufgaben zu ermöglichen. Der Vorsitzende ist das ausführende Organ der Kommission.

V. Die Regierungskommission tagt ständig, wenn auch nicht notwendigerweise ununterbrochen. Es ist Sache der Kommission zu entscheiden, ob und gegebenenfalls unter welch näheren Voraussetzungen ihre Beschlüsse rechtsgültig sind, wenn sie in Abwesenheit eines oder mehrerer Mitglieder gefaßt werden. Entscheidet sich die Kommission dahin, daß in Abwesenheit eines oder selbst zweier von ihren 5 Mitgliedern rechtsgültige Beschlüsse gefaßt werden können, so ist doch als Grundsatz zu beachten, daß kein Mitglied bei den gemeinsamen Sitzungen fehlen darf, es sei denn im Falle höherer Gewalt oder aus einem anderen ausreichenden Grunde. Ist ein Mitglied abwesend, so hat die Kommission zu prüfen, ob es, um endgültige Beschlüsse zu fassen, erforderlich ist, die Rückkehr dieses Mitglieds abzuwarten. Beschlüsse von besonderer Bedeutung, wie

z. B. solche, die in Anwendung des § 33 der Anlage zu fassen sind, dürfen nur gefaßt werden, wenn alle Mitglieder der Kommission zugegen sind.

VI. Die unter Umständen nötig werdende Ernennung von Stellvertretern für die Mitglieder der Regierungskommission erfolgt durch den Völkerbundsrat. Indes sind das französische Mitglied der Regierungskommission und ebenso das aus dem Saargebiet stammende und dort ansässige Mitglied ermächtigt, in dringenden Fällen ihre vorläufigen Stellvertreter selbst zu ernennen. Dieser Vertreter hat nach seiner Ernennung ohne weiteres das Recht, an den Sitzungen und Beschlußfassungen wie ein Mitglied der Kommission teilzunehmen, abgesehen von Fällen, wo es sich um einen in Anwendung des § 33 der Anlage zu fassenden Beschluß handelt. Dieses Verfahren darf jedoch nur Platz greifen, wenn die übrigen Mitglieder der Kommission ausdrücklich erklären, daß die angegebenen Gründe für die Abwesenheit des betreffenden Mitgliedes ausreichend sind. Der Generalsekretär des Völkerbundes ist von der Ernennung eines Stellvertreters jedesmal unverzüglich auf drahtlichem Wege in Kenntnis zu setzen. Der Generalsekretär wird dem Völkerbundsrat Mitteilung machen, der entscheiden wird, ob der Stellvertreter seine Funktionen weiter ausüben soll. Unter denselben Bedingungen ist der Vorsitzende der Kommission ermächtigt, zu seinem vorläufigen Stellvertreter ein anderes Mitglied der Kommission zu ernennen; hierbei ist den unter V. enthaltenen Bestimmungen Rechnung zu tragen.

VII. Jedes der fünf Mitglieder der Regierungskommission hat vom Tage seiner Ernennung ab Anspruch auf ein Gehalt, das berechnet wird zum Satz von 100 000 Franken jährlich. Der Vorsitzende erhält außerdem Repräsentationsgelder zum Satze von 50 000 Franken jährlich. Diese Ausgaben hat die Regierungskommission aus den örtlichen Einnahmen des Saarbeckengebietes zu bestreiten. Aus diesen Einnahmen hat die Kommission auch alle Ausgaben zu decken, die von ihr oder von einem ihrer Mitglieder in Ausübung amtlicher Tätigkeit (wie Büroauslagen, Reisekosten, Gehalt des Personals,Telegrammgebühren usw.) gemacht werden.

Der Generalsekretär des Völkerbundes wird aus den allgemeinen Fonds des Völkerbundes vorläufig die zur Bestreitung der vorstehend aufgeführten Ausgaben erforderlichen Summen vorschießen und mit der Regierungskommission darüber abrechnen, nachdem diese dieVermögensmassen und Einkünfte des Saargebietes übernommen hat.

VIII. Die Regierungskommission hat dem Völkerbunde durch Vermittlung des Generalsekretärs Bericht zu erstatten, damit der Völkerbund über alle Fragen unterrichtet ist, die für ihn von Bedeutung sind. Die Kommission hat dem Völkerbunde Vorschläge über Form und Umfang der Berichte zu unterbreiten, die sie dem Bund zu erstatten hat.

Verordnung betr. die Errichtung

1. eines Landesrats,

2. eines Studienausschusses.

(Amtsblatt der Regierungskommission 1922, S. 41).

Die Regierungskommission des Saargebietes verordnet auf Grund des Friedensvertrages von Versailles (Teil 3) Anlage zu Abschnitt IV, insbesondere der §§ 19, 23 und 28,

geleitet von der Absicht, ein enges und ständiges Zusammenarbeiten mit der Bevölkerung zu gewährleisten vorbehaltlich der Aufrechterhaltung des durch den Friedensvertrag von Versailles geschaffenen Rechtszustandes und unbeschadet der Rechte, die die Regierungskommission im Namen des Völkerbundes im Saargebiet ausübt,

gemäß ihrer Verpflichtung, vor jeder Änderung der bestehenden Gesetze und Verordnungen oder vor der Erhebung von neuen Abgaben, ausgenommen von Zollabgaben, die gewählten Vertreter der Bevölkerung anzuhören,

in Erwägung, daß die Entscheidung der Frage, in welcher Form die Anhörung stattzufinden hat, der Zuständigkeit der Regierungskommission untersteht,

in Erwägung, daß zu diesem Zweck die Bildung eines Landesrats aus Vertretern der Bevölkerung des ganzen Saargebietes angebracht ist, die in den §§ 23 und 26 der Anlage zu Abschnitt IV (Teil 3) des Friedensvertrages vorgesehenen Gutachten abzugeben,

in Erwägung schließlich, daß die Verwaltung des Saargebietes durch die Schöpfung eines Studienausschusses erleichtert wird, dessen aus besonders befähigten Einwohnern des Saargebietes ausgewählte Mitglieder die Regierungskommission auf wirtschaftlichem und finanziellem Gebiet durch ihre Erfahrung unterstützen sollen, folgendes:

Artikel 1.

Spätestens drei Monate nach der Veröffentlichung dieser Verordnung im Amtsblatt wird bei der Regierunggskommission des Saargebietes errichtet.

1) ein Landesrat zur Begutachtung aller Gesetz- und Verordnungsentwürfe, bei denen gemäß §§ 23 und 26 der Anlage zu Abschnitt IV (Teil 3) des Friedensvertrages die gewählten Vertreter der Bevölkerung anzuhören sind,

2) ein Studienausschuß, dessen fachmännisches Gutachten die Regierungskommission in allen Fällen, in denen sie es für erforderlich hält, einholen wird.

I. Der Landesrat.

Artikel 2.

Der Landesrat besteht aus dreißig Mitgliedern. Die Wahlen erfolgen

durch allgemeine, gleiche- unmittelbare und geheime Listenwahl nach den Grundsätzen der Verhältniswahl.

Das Saargebiet bildet einen einzigen Wahlbezirk.

Artikel 3.

Wahlberechtigt sind alle Personen ohne Unterschied des Geschlechts, die die Eigenschaft eines Saareinwohners haben und am Tage der Wahl das 20. Lebensjahr vollendet haben.

Artikel 4.

Wählbar sind ohne Unterschied des Geschlechts alle wahlberechtigten Personen, welche am Wahltag das 25. Lebensjahr vollendet haben, aus dem Saargebiet stammen, dort tatsächlich wohnen und weder Mitglied einer nichtsaarländischen Vertretung sind, noch ein öffentliches Amt außerhalb des Saargebietes bekleiden.

Artikel 5.

Der Vorsitzende des Landesrats wird von der Regierungskommission aus den Einwohnern des Saargebietes ernannt, welche die in dem vorhergehenden Artikel aufgestellten Bedingungen erfüllen.

Artikel 6.

Die Mitglieder des Landesrats werden auf die Dauer von drei Jahren gewählt.

Die Wahlperiode der Mitglieder der ersten Versammlung endet ausnahmsweise am 1. Oktober 1923.

Artikel 7.

Die Mitglieder und der Vorsitzende des Landesrats erhalten eine jährliche Aufwandsentschädigung, deren Höhe durch die in Artikel 16 vorgesehene Geschäftsordnung festgesetzt wird.

Artikel 8.

Der Landesrat ist nur berufen, bei Vermeidung der Nichtigkeit, über diejenigen Gegenstände zu beraten, die ihm gemäß Artikel 1 Ziffer 1 dieser Verordnung überwiesen werden und die auf der dem Einberufungsschreiben anliegenden Tagesordnung aufgeführt sind.

Insbesondere sind alle Verhandlungen, Anträge und Entschließungen unwirksam, die unmittelbar oder mittelbar den durch den Friedensvertrag von Versailles oder den durch die nachfolgenden Verordnungen der Regierungskommission in dem Saargebiet geschaffenen Rechtszustand betreffen. — Die Ungültigkeitserklärung erfolgt durch einen Beschluß der Regierungskommission.

Der für jedes Rechnungsjahr aufgestellte Haushaltsplan wird dem Landesrat zur Kenntnis mitgeteilt.

Artikel 9.

Jedes Mitglied der Regierungskommission kann in Angelegenheiten seines Amtsbereichs einen oder mehrere Staatskommissare entsenden mit dem Auftrag, die von ihm dem Landesrat vorgelegten Verordnungsentwürfe zu vertreten.

Artikel 10.

Der Landesrat wird von dem Präsidenten der Regierungskommission einberufen. Er versammelt sich wenigstens einmal im Vierteljahr. Die Einberufungsverfügung bestimmt die Zahl und Bezeichnung der Angelegenheiten, die im Laufe der Sitzungsperiode beraten werden sollen.

II. Der Studienausschuß.

Artikel 11.

Der Studienausschuß besteht aus wenigstens acht Mitgliedern, die von der Regierungskommission aus der Zahl der Einwohner des Saargebietes ernannt werden, welche das 30. Lebensjahr vollendet haben, aus dem Saargebiet stammen, dort tatsächlich wohnen und weder Mitglied einer nicht-saarländischen Vertretung sind, noch ein öffentliches Amt außerhalb des Saargebietes bekleiden.

Artikel 12.

Die Mitglieder des Studienausschusses werden für ein Jahr ernannt. Nach Ablauf dieses Zeitraumes kann ihre Ernennung wiederholt werden. Sie erhalten eine jährliche Aufwandsentschädigung, deren Höhe späterer Festsetzung durch die Regierungskommission vorbehalten bleibt.

Artikel 13.

Der Vorsitzende des Studienausschusses wird von der Regierungskommission ernannt.

Artikel 14.

Der Studienausschuß ist berufen, fachmännische Gutachten über alle Angelegenheiten abzugeben, die ihm von der Regierungskommission überwiesen werden.

Artikel 15.

Jedes Mitglied der Regierungskommission kann sich in Angelegenheiten seines Amtsbereichs vor dem Studienausschuß durch einen oder mehrere Staatskommissare vertreten lassen.

Artikel 16.

Zur Ausführung vorstehender Bestimmungen, insbesondere hinsichtlich der Aufstellung der Wahllisten, des Zeitpunktes der Wahl, der Wahlanfechtung und der Geschäftsordnung des Landesrats und des Studienausschusses werden besondere Verordnungen ergehen.

III. Übergangsbestimmungen.

Artikel 17.

Bis zur Wahl der Mitglieder des Landesrats werden vorläufig den Kreis- und Bezirkstagen und der Stadtverordnetenversammlung der Stadt Saarbrücken weiter die Entwürfe der Gesetze und Verordnungen zur Begutachtung überwiesen werden, die eine Abänderung der bisher in Kraft befindlichen Gesetze und Verordnungen oder eine Abänderung des Steuersystems, abgesehen von den Zollabgaben, enthalten.

Von der Wahl des Landesrats an sind die oben bezeichneten Vertretungen nur berufen, über diejenigen Angelegenheiten zu beraten und zu beschließen, die auf Grund der vor dem 11. November 1918 erlassenen Gesetze ihnen zugewiesen waren.

Saarbrücken, den 24. März 1922.

Im Namen der Regierungskommission des Saargebietes:

Der Präsident:
gez. V. Rault,
Staatsrat.

Verordnung der Regierungskommission des Saargebietes über die Eigenschaft als „Saareinwohner" vom 15. Juni 1921.

Auf Grund der Artikel 19, 21, 23, 27, 28, 29, 33 des Anhangs zu Abschnitt IV, Teil 3 des FrV. von Versailles, gemäß Beschluß der Regierungskommission in der Sitzung vom 15. Juni 1921, wird verordnet was folgt:

Art. 1: Alle Saareinwohner genießen im Saargebiet die gleichen Rechte ohne Rücksicht auf ihre St.Ang. Ihre St.Ang. bleibt unberührt.

Art. 2: Die Eigenschaft als Saareinwohner kommt von Rechts wegen folgenden Personen zu, ohne Rücksicht auf ihre St.Ang. und ihr Geschlecht, vorausgesetzt, daß sie einen mindestens sechsmonatlichen Aufenthalt im Saargebiet nachweisen können:

1. Wer im Saargebiet geboren ist und dessen Vater (bei unehelicher Geburt dessen Mutter) zur Zeit dieser Geburt sein (ihr) gesetzliches Domizil im Saargebiet hatte.
2. Wessen Vater (bei unehelicher Geburt wessen Mutter) im Saargebiet geboren ist und vor der Geburt des Betreffenden mindestens zehn Jahre lang in diesem Gebiet sein (ihr) gesetzliches Domizil gehabt hat.
3. Wer am 11. November 1918 sein gesetzliches Domizil im Saargebiet hatte.

Bewiesen wird zugunsten der Obengenannten die Eigenschaft als Saareinwohner durch die Tatsache ihrer Eintragung in die auf Grund der Verordnung vom 29. April 1920 aufgestellten Wählerlisten.

Außerdem steht in den Fällen, in welchen diese Eintragung nicht stattgefunden hat, den Beteiligten, zwecks Feststellung ihrer Eigenschaft als Saareinwohner, der Weg des vom nachstehenden Art. 4 vorgesehenen Verfahrens offen.

Art. 3: Erworben wird die Eigenschaft als Saareinwohner:

1. Durch jeden ohne Rücksicht auf seine St.Ang. und sein Geschlecht, der mindestens drei Jahre lang sein gesetzliches Domizil im Saargebiet gehabt hat und während dieses Zeitraums zu den Steuern veranlagt gewesen ist.

Dieser Zeitraum von drei Jahren ermäßigt sich auf ein Jahr zugunsten derjenigen Personen, welche auf Grund einer Ernennungsurkunde im Saargebiet ein öffentliches Amt bekleiden.

Die gleiche Ermäßigung tritt zugunsten derjenigen Personen ein, welche durch die Vorlage eines Anstellungsvertrages den Nachweis erbringen, daß sie eine Stellung innehaben, die erfordert, daß sie ihre Hauptniederlassung im Saargebiet haben.

Den im vorhergehenden Absatz bezeichneten Personen kann jedoch während des nächstfolgenden Zeitraumes von zwei Jahren die Eigenschaft als Saareinwohner von dem mit der Verwaltung des Innern betrauten Mitglied der Regierungskommission durch eine mit Gründen versehene Verfügung wieder entzogen werden, wenn ein wichtiger Grund hierzu vorliegt; insbesondere wenn ermittelt wird, daß der Betreffende außerhalb des Saargebiets eine Strafe wegen Verbrechens erlitten hat, oder daß eine auswärtige Justizbehörde wegen Verbrechens oder Ver-

gehens nach ihm fahndet. Die Verfügung ist mittels eingeschriebenen Briefs mit Rückschein dem Betroffenen mitzuteilen, welcher sie binnen einer Frist von zehn Tagen vor dem Oberverwaltungsgericht anfechten kann. Dieses entscheidet in letzter Instanz. Die Beschwerde hat keine aufschiebende Wirkung.

Der nach Ziffer 1 erfolgende Erwerb und Verlust der Eigenschaft als Saareinwohner zieht von Rechts wegen den Erwerb oder Verlust der gleichen Eigenschaft für die Ehefrau und die minderjährigen Kinder des Betreffenden nach sich.

2. Eine Frau erwirbt durch ihre Heirat mit einem Saareinwohner die gleiche Eigenschaft.
3. Ein Kind, dessen Vater oder dessen Mutter zur Zeit der Geburt die Eigenschaft als Saareinwohner besitzt, ist ebenfalls Saareinwohner.
4. Wer sein gesetzliches Domizil im Saargebiet hat, erwirbt die Eigenschaft als Saareinwohner durch die Heirat mit einer Frau, welche diese Eigenschaft besitzt.

Art. 4: Die Gesuche um Erwerb der Eigenschaft als Saareinwohner sind unter Beifügung der erforderlichen Beweisurkunden beim Landratsamt einzureichen, das dem Gesuchsteller den Empfang zu bestätigen hat.

Der Landrat hat binnen fünfzehn Tagen nach dieser Empfangsbestätigung über das Gesuch zu entscheiden und diese Entscheidung binnen weiteren acht Tagen dem mit der Verwaltung des Innern betrauten Mitglied der Regierungskommission mitzuteilen sowie mittels eingeschriebenen Briefs mit Rückschein dem Antragsteller.

Binnen einer Frist von drei Wochen nach Empfang dieser Mitteilung können beide Teile gegen die Entscheidung Einspruch beim Verwaltungsausschuß einlegen.

Das Verfahren regelt sich nach der Verordnung Nr. 396 vom 9. März 1921.

Die Entscheidung des Verwaltungsausschusses kann von beiden Teilen in den Fristen und Formen der Verordnung vom 28. Juli 1920, Teil 2 Art. 15 ff., vor dem Oberverwaltungsgericht angefochten werden.

Art. 5: Der Verlust der Eigenschaft als Saareinwohner tritt ein:

1. für denjenigen, der seinen Aufenthalt außerhalb des Saargebiets verlegt, nach Ablauf eines Jahres vorbehaltlich der im Art. 2 enthaltenen Bestimmungen;
2. für eine Frau durch die Verheiratung mit einem Mann, der die Eigenschaft als Saareinwohner nicht besitzt.

Art. 6: Wer sich im Saargebiet aufhält, ohne die Eigenschaft als Saareinwohner im Sinne dieser Verordnung zu besitzen, gilt im Sinne der bestehenden Gesetze und Verordnungen im Saargebiet als Fremder.

In Zukunft darf ein Saareinwohner nicht aus dem Saargebiet ausgewiesen werden.

Art. 7: Alle bisher im Saargebiet geltenden Gesetze oder rechtlichen Bestimmungen treten, soweit sie mit dieser Verordnung in Widerspruch stehen, außer Kraft.

Art. 8: Diese Verordnung tritt am Tage ihrer Veröffentlichung im Amtsblatt in Kraft.

Im Namen der Regierungskommission des Saargebietes:
Der Präsident:
gez. V. Rault,
Staatsrat.

Amtsblatt der Regierungskommission des Saargebietes.
Stück 9. Saarbrücken, Samstag, den 14. August 1920.

Das Beamtenstatut.

Verordnung.

Die Regierungskommission verfügt in Gemäßheit des Artikels 49 des Friedensvertrages von Versailles, ferner in Gemäßheit der §§ 16, 19 und 29 der Anlage zum Abschnitt IV (Teil 3) des Friedensvertrages von Versailles, ferner in Gemäßheit der Verordnung vom 16. März 1920, Kommission vom 29. Juli 1920, was folgt:

Teil I.

Allgemeine Bestimmungen.

Artikel 1.

Als Beamte der Regierungskommission des Saargebietes gelten jetzt und in Zukunft alle Personen, welche, nachdem sie in der vorgeschriebenen Weise vereidigt worden sind, im Saargebiet bei einer der Regierungskommission unterstellten Behörde:

1. ein öffentliches Amt bekleiden, das ihnen auf Grund der bis zum 11. November 1918 in Kraft gewesenen deutschen Gesetze die Eigenschaft eines Reichs- oder unmittelbaren Staatsbeamten verliehen hätte, oder
2. neueingerichtete Ämter übertragen erhalten haben, die zur Befriedigung eines dauernden Bedürfnisses von der Regierungskommission eingerichtet worden sind.

Die Bestimmungen der Artikel 3, 4 und 5 dieser Verordnung finden Anwendung auf die mittelbaren Beamten, die im Dienste von Verwaltungskörpern (Kreisen, Gemeinden, Distrikten usw.) stehen, die an der Ausübung obrigkeitlicher Befugnisse teilnehmen oder mit der Durchführung von Aufgaben, die im öffentlchen Interesse liegen, betraut sind, wenn ihre Ernennung der Bestätigung der Regierungskommission unterliegt. Unangetastet bleibt die gesetzlich gewährleistete Selbständigkeit der Verwaltungskörperschaften, denen die fraglichen Beamten angehören.

Die Volksschullehrer gelten als unmittelbare Beamte, ohne daß deshalb eine Änderung in der Form ihrer Besoldungsweise eintritt.

Artikel 2.

Die Beamten der Regierung des Saargebiets unterstehen einzig und allein der Regierungskommission, welcher sie Treue und Gehorsam schulden.

Teil II.

Anstellung und Beförderung.

Artikel 3.

Alle Beamten der Regierung des Saargebietes, mit Ausnahme derjenigen der Zentralverwaltung, werden in erster Linie aus den Reihen der

Einwohner des Saargebietes entnommen oder, falls es an solchen fehlt, aus Deutschen, die außerhalb des Saargebietes wohnen. Eine Zulassung zu einem öffentlichen Amt kann nur erfolgen, wenn die dienstliche Befähigung durch eine erfolgreich bestandene Prüfung erwiesen ist, oder wenn eine gleiche oder gleichwertige Vorbildung besteht, wie bei den im Dienste des Saargebietes stehenden Beamten gleicher Ordnung. Die in Deutschland nach Maßgabe einer deutschen Gesetzgebung, welche nicht im Widerspruch stehen darf zu der im Saargebiet geltenden, erworbenen oder noch zu erwerbenden Befähigungsnachweise, erkennt die Regierungskommission an.

Die Zentralverwaltung umfaßt die Direktion und Ober-Aufsichtsstellen, die in jeder Ministerialabteilung dem Mitglied der Regierungskommission unmittelbar unterstellt sind, welches mit der Leitung dieser Abteilung beauftragt ist. Die Beamten der Zentralverwaltung üben, wenn die Bestimmungen des gegenwärtigen Statuts nicht anderes bestimmen, ihr Amt nur in Stellvertretung des Mitglieds der Regierungskommission aus, dem sie unterstellt sind.

Artikel 4.

Sollte es der Regierungskommission unmöglich sein, Beamte zu finden, welche den oben erwähnten Anforderungen entsprechen, so behält sie sich das Recht vor, nach Rücksprache mit den Vertretern der Beamten Persönlichkeiten nach freiem Ermessen zu berufen.

Artikel 5.

Die endgültige Anstellung erfolgt erst nach einer Probezeit, deren Dauer bei den einzelnen Behörden verschieden sein kann, die jedoch drei Jahre nicht überschreiten darf. Vor der endgültigen Anstellung ist der Verwaltungsbeirat zu hören, dessen Einrichtung im Artikel 15 vorgesehen ist. Für Kriegsbeschädigte oder Kriegshinterbliebene kann die Dauer der erwähnten Probezeit auf die Hälfte herabgemindert werden.

Artikel 6.

Jeder unmittelbare oder mittelbare Beamte, der im Dienst der Regierung des Saargebietes oder eines Verwaltungskörpers in demselben angestellt ist, hat der Regierung in Gegenwart eines von ihr bestimmten Vertreters folgenden Treueid zu leisten:

„Ich schwöre der Regierungskommission als Vertreterin des Völkerbundes Gehorsam den Gesetzen und gewissenhafte Erfüllung meiner Dienstobliegenheiten."

Die Beamten, welche bisher deutschen Behörden angehörten, und auf welche der Artikel 1 der Verordnung vom 16. März 1920 Anwendung zu finden hat, können zur Eidesleistung erst nach dem Ablauf der in diesem Artikel vorgesehenen Frist von sechs Monaten veranlaßt werden.

Es soll jedoch jedem gestattet sein, die Abnahme des Eides schon vor dem Ablauf der fraglichen Frist zu beantragen. Diejenigen, welche den Eid geleistet haben und in ihrem Amt durch die Regierungskommission bestallt worden sind, sollen nur noch auf Grund eines Disziplinarverfahrens entlassen werden können, wie es durch die bestehenden Gesetze und Verordnungen vorgesehen ist.

Artikel 7.

Die Beförderungen in eine Gehaltsklasse werden entsprechend den Bestimmungen des Reichsbesoldungsgesetzes vom 30. April 1920, des

preußischen Besoldungsgesetzes vom 7. Mai 1920 und den entsprechenden bayerischen Gesetzen neuesten Datums geregelt werden, vorbehaltlich der Vereinheitlichung und Anpassung derselben an die besonderen Verhältnisse des Saargebietes.

Etwa in Deutschland in Zukunft vorgenommene Änderungen sollen von der Regierungskommission geprüft werden zum Zwecke, dieselben den Beamten des Saargebietes zugute kommen zu lassen.

Unbeschadet der etwaigen Änderung des Artikels 5 Absatz 3 der Verordnung vom 16. März 1920 sollen die gegenwärtig im Saargebiet im Dienst stehenden Beamten hinsichtlich ihrer Gehaltsbezüge in die einzelnen Klassen der angeführten deutschen Besoldungsgesetze eingereiht werden, unter Anlehnung an die besonderen Verhältnisse des Saargebietes.

Teil III.

Disziplinarverfahren.

Artikel 8.

Jeder Beamte ist der vorgesetzten Behörde gegenüber für seine Amtshandlungen verantwortlich. Im Falle von dienstlichen Verfehlungen können folgende Strafen verhängt werden:

1. Ordnungsstrafen:
   a) Verwarnung,
   b) Verweis ohne Eintragung in die Personalakten,
   c) Verweis mit Eintragung in die Personalakten.
2. Disziplinarstrafen:
   a) Strafversetzung von Amts wegen,
   b) Strafversetzung mit oder ohne Versetzung in ein Amt niedrigeren Ranges,
   c) Dienstentlassung ohne Verlust des Titels und des Anspruchs auf Ruhegehalt,
   d) Dienstentlassung mit allen gesetzlichen Nebenwirkungen.

Die Ordnungsstrafen werden von der unmittelbaren vorgesetzten Behörde verhängt, nach gutachtlicher Äußerung des Verwaltungsbeirats, der als Disziplinarrat einberufen wird. Der beim Disziplinarrat tätige Berichterstatter versieht zu gleicher Zeit das Amt eines Anklagevertreters (Regierungskommissars). Derselbe wird von dem zuständigen Mitglied der Verwaltungskommission eingesetzt und darf nicht Mitglied des Verwaltungsbeirats sein.

Artikel 9.

Keine Disziplinarstrafe darf verhängt werden, ohne daß dem betroffenen Beamten Gelegenheit gegeben worden ist, die Akten einzusehen und sich schriftlich zu rechtfertigen. Er kann sich von einem Verteidiger verbeistanden lassen.

Artikel 10.

Der von einer Disziplinarstrafe betroffene Beamte kann bei dem Mitglied der Regierungskommission, welchem die Behörde, der der Beamte angehört, unterstellt ist, Berufung einlegen. Dieses entscheidet endgültig, nach gutachtlicher Äußerung des im Artikel 17 vorgesehenen Oberverwaltungsbeirates, der als Disziplinarrat einberufen wird. Die Dienstentlassung und die Amtsversetzung dürfen jedoch nur durch einen obersten Disziplinarrat beschlossen werden, welcher aus drei Mitgliedern

der Regierungskommission bestehen soll, und zwar unter Einhaltung der oben erwähnten Förmlichkeiten. Das Amt des Anklagevertreters (Regierungskommissars) bei dem obersten Disziplinarrat hat der Abteilungsdirektor der Zentralverwaltung zu versehen, dem der betreffende Beamte unterstellt ist. Der betreffende Direktor hat keine beschließende Stimme.

Artikel 11.

In schweren und dringenden Fällen, wenn das dienstliche Interesse es erfordert, kann der Beamte durch den zuständigen Abteilungsdirektor oder den hierzu ermächtigten Direktions- oder Oberaufsichtsbeamten zeitweilig seines Amtes enthoben werden.

Die Disziplinarbehörden, welcher der seines Amtes enthobene Beamte innerhalb eines Monats zu überweisen ist, hat darüber zu entscheiden, ob dem Beamten das während der Dauer seiner Amtsenthebung von ihm bezogene Gehalt abgezogen werden soll.

Artikel 12.

Kein Beamter kann ohne gerechtfertigten Grund und ohne Genehmigung der vorgesetzten Behörden seinen Dienst verlassen. Jede Zuwiderhandlung gegen diese Vorschrift kann die Anwendung der im Artikel 8 vorgesehenen Disziplinarstrafen nach sich ziehen, unter Verwirkung des im Artikel 10 eingeräumten Berufungsrechtes.

Bei verabredeter oder gleichzeitig erfolgter Diensteinstellung kann Bestrafung ohne Anhörung der verschiedenen Disziplinarräte erfolgen.

Artikel 13.

Jeder Beamte, dessen Unfähigkeit von seinen Vorgesetzten festgestellt worden ist, kann nach Anhörung des Verwaltungsbeirates seines Amtes enthoben werden.

Der Verwaltungsbeirat entscheidet, ob der des Dienstes enthobene Beamte eine seiner Dienstzeit entsprechende Pension erhalten soll, wenn er noch nicht die Mindestdienstzeit abgeleistet hat, welche das Gesetz für die Erwerbung eines Anspruchs auf Ruhegehalt vorsieht. Die nähere Regelung der Ruhegehaltsfrage wird durch eine spätere Verordnung erfolgen.

Artikel 14.

Bezüglich der mittelbaren Beamten werden die Ordnungsstrafen (welche keine Dienstentlassung vorsehen) von der örtlichen vorgesetzten Behörde verhängt, der diese Beamten unterstellt sind, in Gemäßheit des bisherigen Verfahrens. Die Disziplinarstrafen (welche die Dienstentlassung nach sich ziehen) werden nach dem üblichen Disziplinarverfahren verhängt.

1. Von dem Kreisausschuß in den Fällen, in denen derselbe bisher zuständig war, d. h. bezüglich der Unterbeamte der Kreise und Gemeinden.
2. Durch den Verwaltungsausschuß des Saargebietes in den Fällen, in denen das vor dem Waffenstillstande geltende deutsche Gesetz den Bezirksausschuß für zuständig erachtete.
3. In letzter Instanz von einem Disziplinarrat, der aus drei Richtern des Oberverwaltungsgerichts und drei höheren Beamten zusammengesetzt sein soll, welch letztere von der Regierungskommission ernannt werden.

Den Vorsitz führt einer dieser Beamten, dessen Stimme bei Stimmengleichheit den Ausgleich zu geben hat.

Dieses Kollegium wird die Befugnisse besitzen, welche die deutsche Gesetzgebung dem Oberverwaltungsgericht in Berlin zuspricht.

Die Regierungskommission behält sich auf Grund ihres Oberaufsichtrechtes jederzeit vor, das Disziplinarverfahren einzuleiten und die oberste Instanz anzurufen.

Teil IV.

Verwaltungsräte.

Artikel 15.

Bei allen Behörden, die der Regierungskommission unterstellt sind, wird neben dem Vorstand ein Verwaltungsbeirat bestehen.

Diese Verwaltungsbeiräte, deren Besetzung jeweils im Verhältnis zur Wichtigkeit der verschiedenen Behörden nicht immer der Zahl nach die gleiche zu sein braucht, sollen zusammengesetzt sein:

1. Zu einem Drittel aus den obersten Beamten der betreffenden Behörde, und zwar unter Berücksichtigung des Dienstalters.
2. Zu einem Drittel aus den gewählten Vertretern der Angehörigen dieser Behörde.
3. Zu einem Drittel aus Mitgliedern, welche von dem zuständigen Mitglied der Regierungskommission ernannt sind und zwar unter Berücksichtigung der allgemeinen Interessen, die sie vertreten, oder ihrer Fachkenntnisse. Dieselben brauchen nicht der betreffenden Behörde anzugehören.

Der Verwaltungsbeirat wird alle drei Jahre erneuert. Der Vorsitzende wird von dem Mitglied der Regierungskommission ernannt, dem die Behörde unterstellt ist. Bei Stimmengleichheit gibt die Stimme des Vorsitzenden den Ausschlag.

Artikel 16.

Der Verwaltungsbeirat kann bezüglich aller Verwaltungsfragen gehört werden, welche die Regierungskommission ihm zu unterbreiten für nützlich hält.

Artikel 17.

Falls der Verwaltungsbeirat als Disziplinarrat zusammentritt, darf er nicht in Anwesenheit derjenigen seiner Mitglieder beraten, welche einem niedrigeren Range angehören, als der unter Anklage stehende Beamte; hingegen muß mindestens ein Mitglied an der Beratung teilnehmen, welches dieselben Fachkenntnisse besitzt wie der Beschuldigte, wenn es sich darum handelt, eine technische Verfehlung zu beurteilen.

Artikel 18.

Bei der Regierungskommission wird ein Oberverwaltungsbeirat eingerichtet, dessen Zusammensetzung die folgende ist:

1. Die Direktion der Zentralverwaltung.
2. Drei Mitglieder, welche von der Gesamtzahl der Vertreter der Angehörigen aller Behörden in den Verwaltungsbeiräten erster Instanz zu wählen sind.
3. Drei Mitglieder, welche nicht den Behörden anzugehören brauchen, und welche wegen ihrer Fachkenntnisse und der in ihnen ver-

tretenen allgemeinen Interessen von dem Präsidenten der Regierungskommission ernannt werden können.

Der Vorsitzende wird vom Präsidenten der Regierungskommission ernannt. Seine Stimme gibt bei Stimmengleichheit den Ausschlag.

Artikel 19.

Der Oberverwaltungsbeirat kann bezüglich aller Verwaltungsfragen gehört werden, welche die Regierungskommission ihm zu unterbreiten für nützlich hält. Er ist berechtigt, in bezug auf die ihm unterbreiteten Fragen Wünsche zu äußern. Er wird vom Präsidenten der Regierungskommission einberufen, so oft derselbe es für nützlich hält.

Er äußert sich gutachtlich über die von den Beamten eingebrachten Anträge in dem im Artikel 10 vorgesehenen Falle.

Artikel 20.

Später zu erlassende Ausführungsbestimmungen werden die Anwendbarkeit der vorliegenden Verordnung bezüglich der Zahl, der Einrichtung und der Tätigkeit der Verwaltungsbeiräte, sowie das Verfahren bei denselben, wenn sie als Disziplinarräte in Tätigkeit treten, fortsetzen.

Artikel 21.

Bezüglich der mittelbaren Beamten werden Verwaltungsbeiräte erster Instanz eingerichtet, welche zu je einem Drittel folgendermaßen zusammengesetzt sind:

1. Aus gewählten Vertretern der in Frage kommenden Beamtenklasse für jede einzelne Selbstverwaltung.
2. Aus den wichtigsten örtlichen Beamten.
3. Aus Mitgliedern, welche von der Regierungskommission ernannt werden, und zwar vorzugsweise aus der Zahl derjenigen Persönlichkeiten, die Beziehungen zu dem betreffenden Verwaltungsbezirk haben.

Bezüglich der unmittelbaren Beamten wird ein Oberverwaltungsbeirat eingerichtet, welcher je zu einem Drittel folgendermaßen zusammengesetzt ist:

1. Aus gewählten Mitgliedern der Beamten in den Verwaltungsbeiräten in erster Instanz.
2. Aus höheren Kommunalbeamten, z. B. den Bürgermeistern grösserer Städte.
3. Aus Mitgliedern, welche von der Regierungskommission ernannt und vornehmlich aus der Zahl der Beamten des Ministerialressorts genommen werden können, welchen die Oberaufsicht über die Ortsverwaltung obliegt (Abteilung des Innern, Abteilung für Schulwesen usw.).

Teil V.

Beamtenausschüsse und Beamtenvereinigungen.

Artikel 22.

Die Beamten können Beamtenausschüsse bilden, welche grundsätzlich gemäß den Vorschriften des Erlasses des preußischen Staatsministeriums vom 24. März 1919 zusammengesetzt sein dürfen.

Etwaige spätere Änderungen auf diesem Gebiet durch die deutschen,

preußischen oder bayerischen Gesetze sollen durch die Regierungskommission zum Zwecke ihrer Anlehnung an die besonderen Verhältnisse des Saargebietes geprüft werden.

Artikel 23.

Die Beamten sind befugt, zur näheren Prüfung und Verteidigung ihrer Verbandsinteressen und der Interessen des Dienstzweiges, dem sie angehören, berufliche Vereinigungen zu bilden. Diese Vereinigungen dürfen keinerlei politische Ziele verfolgen. Sie unterliegen den gesetzlichen Vorschriften über die Anmeldung, die im Saargebiet in Kraft sind, und außerdem den Vorschriften dieser Verordnung. Ihre Satzungen bedürfen der Genehmigung der Regierungskommission.

Artikel 24.

Ohne Genehmigung der Regierungskommission ist es den Beamten des Saargebietes untersagt, irgendwelchem beruflichen Verein, Verbande oder Vereinigung außerhalb des Saargebietes anzugehören.

Artikel 25.

Die beruflichen Beamtenvereinigungen sind rechtsfähig innerhalb der ihnen durch die geltenden Gesetze gesteckten Grenzen. Nur Beamte, die sich noch im Dienst befinden, können dem Vorstande oder dem Verwaltungsausschuß einer derartigen Vereinigung angehören.

Artikel 26.

Die Beamtenvereinigungen haben das Recht, ihre vorgesetzte Behörde und die Mitglieder der Regierungskommission unmittelbar in allen Fragen anzurufen, die mit ihren Verbandsinteressen und den Standesinteressen ihrer Mitglieder im Zusammenhange stehen.

Artikel 27.

Zuwiderhandlungen gegen die Bestimmungen der Artikel 12, 23 und 24 können die Auflösung der Vereinigung nach sich ziehen, unbeschadet etwaiger Disziplinarmaßnahmen gemäß Teil 3 dieses Statuts hinsichtlich der Beamten, die dem Vorstand der Vereinigung angehören, oder eines jeden anderen Beamten, der für die betreffende Zuwiderhandlung verantwortlich wäre.

Artikel 28.

Die Mitglieder des Vorstandes und des Verwaltungsausschusses einer aufgelösten Vereinigung können während eines Zeitraums von fünf Jahren kein Vorstandsamt in einer Beamtenvereinigung bekleiden.

Artikel 29.

Die Bestimmungen dieses Teiles bezüglich der Beamtenausschüsse und der Beamtenvereinigungen finden gleichfalls auf die mittelbaren Beamten allgemeine Anwendung.

Teil VI.

Gehalt, Ruhegehalt und wirtschaftliche Bestimmungen.

Artikel 30.

Das Gehalt und die Zulagen der Beamten, deren Bezahlung dem Etat

des Saargebietes zur Last fällt, werden nach Maßgabe der Bestimmungen der Gehälter und Zulagen berechnet, welche im Reichsbesoldungsgesetz vom 7. April 1920 enthalten sind. Den Beamten wird die Aufrechterhaltung der Gehälter, Ruhegehälter, Hinterbliebenenbezüge und weiterer geldlicher Vorteile aller Art zugesichert, nach Maßgabe der im Saargebiet geltenden deutschen Gesetze, unter Anlehnung an die besonderen Verhältnisse des Saargebietes. Eine besondere Teuerungszulage wird den Beamten gemäß Artikel 5 der Verordnung vom 16. März 1920 bewilligt werden. Geeignete Wohnungen werden in Anwendung der Verordnung der Regierungskommission vom 7. April 1921 den Beamten zur Verfügung gestellt werden.

Artikel 31.

Alle Verbesserungen bezüglich der Gehälter oder Ruhegehälter usw. der Beamten, auf Grund der nach dem Waffenstillstand oder in Zukunft erlassenen deutschen Gesetze werden durch die Regierungskommission geprüft werden zum Zwecke der Bewilligung der entsprechenden Vorteile der Beamten des Saargebietes, damit dieselben zu keiner Zeit schlechter gestellt seien wie die deutschen Beamten, welche im Reich in entsprechenden Stellungen sich befinden. In Anwendung des § 29 der Anlage zum Friedensvertrag wird den Beamten, die das Saargebiet verlassen wollen, jede Erleichterung gewährt werden, um ihr Grundeigentum zu behalten oder zu angemessenen Preisen zu verkaufen und ihr Mobilar frei von allen Gebühren mitzunehmen.

Ihr Gehalt kann nur in den von der deutschen Gesetzgebung, die sich am 11. November 1918 in Kraft befand, vorgesehenen Fällen gepfändet oder gekürzt werden, abgesehen des Falles der Verschuldung eines Rechnungsführers der Regierungskommission gegenüber, unbeschadet des Rechts der Rechnungsführer, eine Entscheidung durch die zuständigen Gerichte herbeizuführen. Wenn jedoch ein Beamter sein Amt niederlegen oder das Saargebiet verlassen sollte, ohne die in der Verordnung vom 16. März 1920 vorgesehene Kündigungsfrist einzuhalten, so könnte das Eigentum dieses Beamten bis zur Höhe des von ihm unrechtsmäßiger Weise im voraus bezogenen Gehaltes gepfändet werden.

Teil VII.

Schlußbestimmungen.

Artikel 32.

Im allgemeinen sollen für die Rechtslage, die Rechte und Pflichten der Beamten des Saargebietes die Bestimmungen des Reichsbeamtengesetzes vom 18. Mai 1907 Anwendung finden, soweit sich dieselben der besonderen Verwaltungsorganisation des Saargebietes anpassen lassen und sie nicht in Widerspruch stehen mit den Verordnungen der Regierungskommission, welche im Saargebiet Geltung haben.

Die Anpassung der deutschen Gesetzgebung auf die Stellung der Beamten des Saargebietes im Rahmen des Gesetzes von 1907 als Grundlage der Vereinheitlichung soll nach Prüfung durch die Regierungskommission im Einvernehmen mit den Beamten erfolgen.

Artikel 33.

Die deutsche Sprache ist die Amtssprache. Die Unkenntnis einer anderen Sprache soll den Beamten nicht zum Nachteil werden.

Artikel 34.

Die Bestimmungen dieser Verordnung finden keine Anwendung auf die richterlichen Beamten, auf die Beamten der Zentralverwaltung noch auf die Landräte. Für diese Beamtenklassen wird ein besonderes Statut ausgearbeitet werden.

Gegeben zu Saarbrücken, den 29. Juli 1920.

Die Regierungskommission:

(gez.) Rault, (gez.) A. v. Boch, (gez.) Lambert, (gez.) Moltke-Huitfeld, (gez.) R. D. Waugh.

Für die Richtigkeit: (gez.) Rault, Staatsrat.

Beschluß des Reichskabinetts vom 28. September 1920.

1. Die dem Regierungsausschuß des Saarbeckens zur Verfügung stehenden Reichsbeamten behalten grundsätzlich ihre aus der Beamtenstellung sich ergebenden Rechte und Pflichten gegenüber dem Reich; sie gelten als in den Dienst dieses Regierungsausschusses ohne Gehalt beurlaubt. Insbesondere verbleibt ihnen der Anspruch auf Anrechnung der im Saarbecken verbrachten Zeit auf das Anstellungs-, Besoldungs- und Ruhegehaltdienstalter.

2. Aus der Dienstleistung im Saarbecken sollen den Beamten keinerlei Nachteile entstehen. Wäre ein Beamter bei Verwendung außerhalb des Saarbeckens befördert worden, so ist die Beförderung auch auszusprechen, wenn er im Saarbecken bleibt. Ist sein Diensteinkommen in letzterem Falle niedriger, als es seiner Beförderungsstelle entspricht, so ist ihm der Unterschied aus Reichsmitteln zu ersetzen.

3. Die Eidesleistung gegenüber dem Regierungsausschuß des Saarbeckens steht mit den Beamtenpflichten gegenüber dem Reiche nicht in Widerspruch und berührt die Rechtstellung der Beamten im Reiche nicht; eine Eidesverweigerung kann deshalb als begründet nicht angesehen werden.

4. Etwaige von dem Saarregierungsausschuß ausgehende disziplinarische Maßnahmen sind auf die Rechtstellung der Beamten zum Reiche an sich ohne Einfluß; sie werden durch die Heimatbehörden überprüft und hinsichtlich des ihnen zugrunde liegenden Tatbestandes wird nach Maßgabe des Reichsbeamtengesetzes verfahren werden.

5. Die Reichsregierung wird den gesetzgebenden Körperschaften einen Gesetzentwurf vorlegen, wonach die im Saarbecken verbrachte Zeit auf das Ruhegehaltsdienstalter in anderthalbfacher Höhe angerechnet wird.

6. Die Reichsregierung verbürgt den Reichsbeamten für den Fall der rechtswidrigen Vorenthaltung der ihnen von dem Saarregierungsausschuß geschuldeten Bezüge das ihnen nach deutschem Reichsrecht zustehende Diensteinkommen.

7. Die im Saarbecken tätigen Beamten werden auf Antrag in eine Dienststelle außerhalb des Saarbeckens versetzt werden, falls ihnen eine

Beschäftigung im Saarbecken nicht weiter zugemutet werden kann. Über die Gesuche entscheidet der Ressortchef nach Anhören der örtlichen Beamtenvertretungen.

8. Die Reichsregierung wird sich die Fürsorge für die verdrängten Beamten weiterhin besonders angelegen sein lassen.

Abkommen zwischen Deutschland und der Regierungskommission des Saargebietes, betreffend die der Regierungskommission des Saargebietes vorübergehend zur Verfügung gestellten deutschen Beamten von Baden-Baden vom 21. 12. 1925.

Im Hinblick auf die Bestimmungen der Artikel 45 bis 50 nebst Anlage des Vertrages von Versailles und auf das für das Saargebiet hierdurch geschaffene besondere Regime sind die Regierungskommission des Saargebietes, davon ausgehend, daß sie gegenüber den ihr zur Verfügung gestellten Beamten, die sie ihrerseits zu Beamten der Regierungskommission ernannt hat, Rechte und Pflichten nach Maßgabe der im Saargebiet geltenden Beamtengesetzgebung, insbesondere des Beamtenstatuts vom 29. Juli 1920 besitzt, einerseits und die deutsche Regierung, davon ausgehend, daß die deutschen Heimatverwaltungen gegenüber den in das Saargebiet beurlaubten deutschen Beamten Rechte und Pflichten nach Maßgabe der deutschen Beamtengesetzgebung besitzen, andererseits in der Erwägung, daß es sowohl im Interesse des Dienstes wie im Interesse der Beamten zweckmäßig erscheint, die sich aus dieser besonderen Lage ergebende Stellung der Beamten soweit als möglich einer Regelung zu unterziehen, über folgende Bestimmungen übereingekommen:

Artikel 1.

Unter deutschen Beamten im Sinne dieser Abrede sind Reichsangehörige zu verstehen, die:

a) als unmittelbare Beamte des Reiches, der Reichsbahn-Gesellschaft, Preußens oder Bayerns (einschließlich der Volksschullehrer) der Regierungskommission des Saargebietes von ihren Heimatverwaltungen am 10. Mai 1920 oder später zur Verfügung gestellt worden sind, ohne daß sich hierin etwas geändert hätte, oder künftig zur Verfügung gestellt werden, oder

b) als ehemalige elsaß-lothringische unmittelbare oder mittelbare Landesbeamte mit Zustimmung der Reichsregierung in den Dienst der Regierungskommission des Saargebietes getreten sind und der Betreuung durch das Reich gemäß dem Reichsgesetz vom 11. Januar 1922 betreffend die Rechtsverhältnisse der ehemaligen elsaß-lothringischen Beamten (Reichsgesetzblatt S. 29) unterliegen.

Artikel 2.

Die Deutsche Regierung bestätigt die bisher vorgenommenen Zurverfügungstellungen von deutschen Beamten. Die Regierungskommission behält diese Beamten weiter in ihrem Dienst.

Bis zu ihrem etwaigen Ausscheiden aus dem Dienst der Regierungskommission werden die Beamten von dieser nach den von ihr erlassenen Bestimmungen besoldet.

Die Beamten können ihren Heimatverwaltungen, abgesehen von Sondervereinbarungen im Einzelfalle, nur nach Maßgabe der Bestimmungen dieser Abrede wieder zur Verfügung gestellt werden; Maßnahmen der Regierungskommission aus Gründen der Organisation oder der Wirtschaftlichkeit können einen Anlaß hierzu nicht bilden.

Die Heimatverwaltungen werden einen deutschen Beamten nur auf seinen Antrag zurückberufen und hierbei auf die Interessen des Dienstes im Saargebiet Rücksicht nehmen, insbesondere auf Wunsch der Regierungskommission dem Beamten eine Frist, bis zu sechs Monaten vom Tage der Übermittlung der Rückberufung an gerechnet für den Antritt seines künftigen Dienstes gewähren (wegen etwaigen Ersatzes vgl. Artikel 4, Absatz 2).

Artikel 3.

Die Deutsche Regierung und die Regierungskommission des Saargebietes erklären sich grundsätzlich bereit, jede zu ihrem Teil im Rahmen des Möglichen dazu beizutragen, daß den deutschen Beamten aus ihrer Dienstleistung im Saargebiet keine Nachteile erwachsen.

Zu diesem Zweck verpflichtet sich die Deutsche Regierung, der Regierungskommission des Saargebietes von Änderungen der deutschen Gesetze, Verordnungen und sonstigen Vorschriften auf dem Gebiete des Beamtenwesens Mitteilung zu machen.

Die Regierungskommission wird ihrerseits, um zu vermeiden, daß allgemein das Dienstverhältnis der zu ihre Verfügung gestellten deutschen Beamten, insbesondere bezüglich der Ernennung, Beförderung und Pensionen, ungünstiger ist, als dasjenige der Beamter der Heimatverwaltungen, bestrebt sein, die zu ihrer Kenntnis gebrachten deutschen Bestimmungen im Saargebiet nach Möglichkeit auszuführen.

Die Regierungskommission wird tunlichst bald nach Wiederherstellung gesicherter stabiler Währungsverhältnisse im Saargebiet die nicht örtlich abgestuften Teile der Besoldung der deutschen Beamten (zurzeit Grundgehalt und Sozialzulagen) nicht ungünstiger gestalten als nach den deutschen Bestimmungen.

Artikel 4.

Die Deutsche Regierung ist bereit, im Rahmen des Möglichen, insbesondere nach Maßgabe der verfügbaren Planstellen, Anträge und Wünsche aus dem aktiven Dienstverhältnis übergetretener deutscher Beamte auf Rückübernahme wohlwollend zu berücksichtigen, wenn ihr die Rückübernahme wegen dringender persönlicher Gründe, insbesondere aus Rücksichten auf die fernere Laufbahn angezeigt erscheint.

Wünsche wegen Zurverfügungstellung eines anderen deutschen Beamten als Ersatz wird die Regierungskommission gelegentlich der Übermittelung solcher Anträge geltend machen.

Artikel 5.

Die im Dienste der Regierungskommission verbrachte Dienstzeit wird den deutschen Beamten von ihrer Heimatverwaltung bezüglich der Besoldungs-, Pensions-, Anstellungs- und Beförderungsverhältnisse dergestalt angerechnet werden, daß ihnen aus der Tätigkeit im Saargebiet gegenüber den im Dienst der Heimatverwaltungen verbliebenen Beamten kein Nachteil entsteht.

Die deutschen Heimatverwaltungen sind bereit, für Beamte, die durch die Regierungskommission befördert worden sind, gleiche Beförderungen auszusprechen, soweit dies nach ihrem Haushalts- und beamtenrechtlichen Bestimmungen und ihren Ernennungs- und Beförderungsgrundsätzen möglich ist.

Artikel 6.

Soweit bei einzelnen Beamtengattungen für die Aufrückung oder Beförderung die Erreichung eines bestimmten Dienstalters von Bedeutung ist, werden sich die Heimatverwaltungen und die Regierungskommission, um diese Beförderungen, soweit dies nach ihren Ernennungs- und Beförderungsgrundsätzen möglich ist, gleichzeitig vornehmen zu können, Mitteilung zugehen lassen, sobald ihre Ansicht nach ein in das Saargebiet beurlaubter deutscher Beamter zur Aufrückung oder Beförderung heranstehen würde. Die Regierungskommission wird den deutschen Beamten von der Mitteilung seiner Heimatverwaltung Kenntnis geben.

Artikel 7.

I.

Da nach deutschen Grundsätzen die Anstellung und die Beförderung in gewisse Besoldungsgruppen von der vorherigen Ablegung einer Fachprüfung abhängig ist, vereinbaren die Deutsche Regierung und die Regierungskommission, um den im Saargebiet tätigen deutschen Beamten und dem Beamtennachwuchs der Behörden des Saargebietes der Besoldungsgruppe I bis IX, einschließlich der deutschen Besoldungsordnung beziehentlich der Gruppen I bis XIII, einschließlich der Besoldungsordnung der Regierungskommission, Gelegenheit zur Ablegung dieser Prüfung zu geben, folgendes:

a) Die Regierungskommission wird in den verschiedenen Verwaltungen für diese Beamten dieselben Prüfungen wie die entsprechenden deutschen Verwaltungen abhalten.

b) Die Regierungskommission wird die Prüfungen nach Maßgabe der deutschen formellen und materiellen Vorschriften abhalten, indessen weist sie darauf hin, daß die Verschiedenheit der Gesetzgebung und der Verwaltungsvorschriften im Saargebiet Abweichungen erforderlich machen kann.

c) Die Prüfungskommissionen werden nach Maßgabe der deutschen Vorschriften zusammengesetzt und von der Regierungskommission ernannt. Die Deutsche Regierung ist bereit, der Regierungskommission auf Wunsch Beamte für die Tätigkeit innerhalb der Prüfungskommissionen zur Verfügung zu stellen.

d) Um die Gleichmäßigkeit bei den Prüfungen im Reich und im Saargebiet sicherzustellen, werden die deutschen Heimatverwaltungen sich tunlichst durch einen Kommissar bei diesen Prüfungen vertreten zu lassen. Um den deutschen Heimatverwaltungen hierzu Gelegenheit zu geben, wird die Regierungskommission der jeweils in Betracht kommenden Heimatverwaltung rechtzeitig Mitteilung über Ort, Tag und Stunde der Prüfungen machen. Die von den Prüfungskommissionen der Regierungskommission auf Grund dieser Abrede ausgestellten Zeugnisse über das erfolgreiche Bestehen der Prüfung werden in Deutschland dieselbe Gültigkeit haben, wie wenn sie von den entsprechenden deutschen Behörden ausgestellt wären, 1. im Falle, daß ein Kommissar zugegen gewesen ist, wenn sie die Unterschrift dieses Kommissars tragen,

2. im Falle, daß die deutsche Heimatverwaltung von der Entsendung eines Kommissars abgesehen hatte, wenn diese Tatsache in dem Zeugnis amtlich festgestellt ist.

e) Über das Ergebnis der Prüfungen wird die Regierungskommission der Deutschen Regierung Mitteilung machen.

2. Diese Bestimmungen beziehen sich nicht auf Prüfungen von Lehrpersonen (vgl. 111); durch sie werden besondere Abreden über das Prüfungswesen nicht berührt. Die Abrede vom 7. Juni 1921 über Prüfungswesen wird jedoch durch die vorliegende Arbeit ersetzt, unbeschadet der Anerkennung der während der Geltungsdauer der genannten Abrede bestandenen Prüfungen.

II.

Soweit die Regierungskommission von der Einsetzung eigener Kommissionen für Prüfungen der zu I genannten Art Abstand nimmt, sind die deutschen Heimatverwaltungen bereit, den von der Regierungskommission angemeldeten deutschen Beamten Gelegenheit zur Ablegung der Prüfung vor einer Prüfungskommission in möglichster Nähe des Saargebietes zu geben. Auf Wunsch wird einem Kommissar der Regierungskommission Gelegenheit gewährt werden, der Prüfung beizuwohnen.

Die Regierungskommission wird den deutschen Beamten die zur Ablegung dieser Prüfungen erforderliche Dienstbefreiung bewilligen.

Die Heimatverwaltung wird der Regierungskommission Mitteilung über das Ergebnis solcher Prüfungen machen.

III.

Die Deutsche Regierung und die Regierungskommission behalten sich vor, auch über die Prüfungen weiterer Beamtengruppen, insbesondere der Lehrpersonen, und die damit in Zusammenhang stehende Ausbildung besondere Abreden zu treffen.

Artikel 8.

Die Deutsche Regierung ist bereit, der Regierungskommission auch abgesehen von den Fällen der Artikel 2 und 4 weitere Beamte zur Verfügung zu stellen.

Auf solche Beamte finden vom Tage ihres Eintritts in den Dienst der Regierungskommission des Saargebietes ab die Bestimmungen der vorliegenden Abrede Anwendung.

Artikel 9.

Wenn ein deutscher Beamter nach Maßgabe der vorliegenden Abrede von seiner Heimatverwaltung der Regierungskommission zur Verfügung gestellt wird, werden die hierdurch entstehenden Umzugskosten von der Regierungskommission getragen; wird er von seiner Heimatverwaltung zurückübernommen, so werden sie von dieser getragen.

Artikel 10.

I.

Die Regierungskommission wird weiterhin folgende Zahlungen nach Maßgabe der im Saargebiet geltenden Pensionsbestimmungen zu ihren Lasten vornehmen:

a) der Pensionen der Beamten, die von ihr pensioniert worden sind oder künftig pensioniert werden;

b) der Bezüge der Hinterbliebenen der zu a) genannten Beamten sowie derjenigen deutschen Beamten, die während ihres Dienstes bei der Regierungskommission gestorben sind.

Die Regierungskommission wird von jeder Festsetzung einer Pension gemäß Absatz 1 der Deutschen Regierung unter Beifügung der notwendigen Unterlagen Mitteilung machen.

II.

Die Regierungskommission wird mit Wirkung vom 1. April 1926 ab einen Rücklagefonds für Pensionäre und Hinterbliebene errichten. In diesem Fonds wird die Regierungskommission Beiträge in Höhe von 17,5 Prozent der Gesamtbezüge (zurzeit Grundgehalt, Teuerungszulage, Sozialzulagen) aller in ihrem Dienst stehenden planmäßigen und außerplanmäßigen Beamten abführen, soweit auf diese die im Saargebiet geltende Pensionsgesetzgebung Anwendung findet. Hierbei wird die Summe der Bezüge in Abzug gebracht, die vom 1. April 1926 ab auf Grund der im Saargebiet geltenden Pensionsgesetzgebung von der Regierungskommission an Pensionäre und Hinterbliebene zu zahlen sind.

Die Überweisungen in den Fonds erfolgen mit Wirkung vom 1. April 1926 ab erstmalig spätestens am 9. Juli, im übrigen entweder bis zum neunten Tage nach der Fälligkeit der Gehaltsbezüge oder spätestens am 9. Oktober und am 9. April für die zurückliegenden Monate. Als Tag der Fälligkeit gilt jeweils der 1. des Monats, für dem die Gehaltsbezüge ausbezahlt werden.

Erfolgt die Überweisung nicht spätestens am neunten Tag nach Fälligkeit der Gehaltsbezüge, so ist sie so zu bemessen, daß sie dem Goldwert des ausstehenden Betrages entspricht. Dieser Goldwert wird bestimmt durch Umrechnung über den amerikanischen Dollar zum Durchschnittsmittelkurs der New-Yorker Börse in den dem Tage der Fälligkeit der Gehaltsbezüge einerseits und dem Tage der Überweisung andererseits vorangehenden acht Tagen.

III.

Die Verwaltung des Fonds erfolgt in folgender Weise:

a) Der Fonds wird von der Regierungskommission verwaltet und von ihr, unter Berücksichtigung der im Saargebiet üblichen normalen Verzinsung, wertbeständig angelegt. Unter wertbeständiger Anlage sind zu verstehen Hypotheken auf wertbeständiger Grundlage, Gold- und wertbeständige Anleihen, Wohnungsneubauten und sonstige Immobilien. Die Zinsen und sonstigen Netto-Nutzungen fließen dem Fonds zu. Die Regierungskommission wird dafür Sorge tragen, daß die wesentlichen Unterlagen erhalten bleiben, und ferner die Buchführung so einrichten, daß jedenfalls bei Beendigung der Tätigkeit der Regierungskommission aus den Büchern ersichtlich ist, wie sich die Überweisungen auf die Gehaltsbezüge der deutschen Beamten zu den Überweisungen auf die Gehaltsbezüge der anderen Beamten verhalten.

b) Der Fonds ist, getrennt von dem sonstigen Eigentum der Regierungskommission, als Sondermasse dergestalt zu verwalten, daß er bei Beendigung der Tätigkeit der Regierungskommission ungeschmälert vorhanden ist und auf Grund der dem Rat des Völker-

bunds nach § 39 der Anlage zu Artikel 45 bis 50 des Vertrages von Versailles zustehenden Entscheidung derjenigen Regierung überwiesen werden kann, die alsdann diesen Teil der Pensionslast endgültig zu tragen haben wird.

c) Der Verwaltung des Fonds wird ein Beirat beigegeben, dessen Vorsitzender der jeweilige Präsident des Landgerichts in Saarbrücken ist und dessen Mitglieder im übrigen die Regierungskommission bestimmt und ernennt. Aufgabe des Beirats ist es, allgemein darüber zu wachen, daß der Fonds den Bestimmungen dieser Abreder gemäß verwaltet wird, insbesondere daß alle hiernach dem Fonds zufließenden Einkünfte an ihn abgeführt werden, daß die Anlagen entsprechend der Abrede erfolgen und daß die Erhaltung des Fonds gesichert ist. Er hat das Recht auf jederzeitige Einsichtnahmen in die Bücher und Unterlagen. Im übrigen werden seine Rechte und Pflichten durch eine von der Regierungskommission zu erlassende Satzung bestimmt.

d) Die Regierungskommission wird in ihre periodische Berichterstattung an den Völkerbund einen Abschnitt aufnehmen, in dem sie Rechenschaft ablegt über die Verwaltung des Fonds. Die jährlich aufzustellende Bilanz wird dem nächstfolgenden Bericht beigefügt.

Artikel 11.

Ein aus der Verwendung im öffentlichen Dienst im Saargebiet bezogenes Einkommen soll auf deutsche Versorgungsbezüge nach Maßgabe der Ruhevorschriften des deutschen Versorgungsrechts angerechnet werden; ebenso soll ein aus der Verwendung im öffentlichen Dienst im Deutschen Reiche bezogenes Einkommen auf Versorgungsbezüge im Saargebiet nach Maßgabe der Ruhevorschriften des im Saargebiete geltenden Versorgungsrechts angerechnet werden.

Der Begriff des öffentlichen Dienstes bestimmt sich nach § 57 Nummer 2 Absatz 2 des Reichsbeamtengesetzes in der Fassung des Gesetzes vom 18. Juni 1923 (Reichsgesetzblatt 1 Seite 385).

Die Deutsche Regierung sowie die Regierungskommission werden veranlassen, daß von jeder Beschäftigung eines Versorgungsberechtigten im öffentlichen Dienst den zuständigen Pensionsregelungsstellen unter Angabe der Art und des Beginns der Beschäftigung sowie der Höhe der gewährten Entlohnung — getrennt nach den einzelnen Bestandteilen — rechtzeitig Mitteilung zugeht.

Die Deutsche Regierung sowie die Regierungskommission werden Sorge tragen, daß die im öffentlichen Dienst im Saargebiet beschäftigten deutschen Versorgungsberechtigten sowie die im öffentlichen Dienst im Deutschen Reich beschäftigten Versorgungsberechtigten des Saargebietes die gleichen Bezüge erhalten wie sonstige mit gleichen oder entsprechenden Verrichtungen betraute Personen.

Artikel 12.

Der Schriftverkehr, der zur Ausführung dieser Abrede erforderlich wird, soll im allgemeinen zwischen dem Reichskommissar für die Übergabe des Saargebietes und der Regierungskommission des Saargebietes erfolgen.

Fragen grundsätzlicher Art werden zwischen der Deutschen Regierung und der Regierungskommission des Saargebietes erledigt.

Sollte sich im Interesse der Vereinfachung und Beschleunigung das Bedürfnis nach einem unmittelbaren Schriftwechsel zwischen den betei-

ligten deutschen Verwaltungen einerseits und den Behörden der Regierungskommission andererseits herausstellen, so bleibt eine Sonderabrede hierüber vorbehalten.

Artikel 13.

Die Deutsche Regierung und die Regierungskommission werden sich gegenseitig alle zur Durchführung der Bestimmungen dieser Abrede erforderlichen Auskünfte erteilen.

Artikel 14.

Die Deutsche Regierung und die Regierungskommission behalten sich alle Freiheiten bezüglich solcher Rechte vor, über deren Handhabung in dieser Abrede keine Vereinbarungen getroffen worden sind.

Erhebliche Meinungsverschiedenheiten über die Auslegung und Durchführung der vorliegenden Abrede sollen von einer gemischten Kommission entschieden werden, die für jeden einzelnen Fall aus einem von der Deutschen Regierung und einem von der Regierungskommission des Saargebietes zu ernennenden Mitglied besteht und an einem von diesen beiden Personen zu vereinbarenden Orte zusammentritt.

In allen Fällen, in denen sich die beiden Kommissionsmitglieder nicht einigen, entscheidet ein von ihnen hinzuziehender Schiedsrichter; können sie sich auch über die Person des Schiedsrichters nicht einigen, so soll um dessen Ernennung der Präsident des ständigen Internationalen Gerichtshofes im Haag gebeten werden.

Artikel 15.

Diese Abrede tritt in Kraft, sobald die Deutsche Regierung und die Regierungskommission sich gegenseitig ihre Genehmigung dazu erteilt haben.

Geschehen in doppelter Ausfertigung zu Baden-Baden

am 21. Dezember 1925.

(gez.) G. W. Stephens. (gez.) J. Morize. (gez.) Kossmann.

(gez.) Friedberg.

Lebenslauf.

Ich, Edwin Schramm, bin am 6. Juni 1906 in Saarbrücken als Sohn des Kaufmanns und späteren Landwirts Fritz Schramm und seiner Ehefrau Katharina geb. Heinrich geboren. Von meinem 10. Lebensjahre an besuchte ich das Ludwigsgymnasium in Saarbrücken, das ich nach der Übersiedlung meiner Eltern nach der Provinz Brandenburg im Jahre 1922 mit Obersekundareife verließ. Ab 1923 war ich bei der Dresdner Bank in Berlin als Lehrling tätig. 1925 bestand ich als Extranär vor der Luisenstädtischen Oberrealschule in Berlin die Reifeprüfung und ließ mich zunächst als Studierender der Nationalökonomie an der dortigen Universität immatrikulieren. Nach einer einjährigen Unterbrechung des Studiums, in welcher Zeit ich bei der Dresdner Bank weiter tätig war, studierte ich im Wintersemester 1927/1928 in Berlin und in der Folge bis zum Ende des Wintersemesters 1929/30 in Halle die Rechte. Am 7. Juli 1930 bestand ich in Naumburg die erste juristische Staatsprüfung und bin seit dem 1. August 1930 im juristischen Vorbereitungsdienste tätig. Am 1. Juli 1932 legte ich die mündliche Doktorprüfung ab.

Meine juristische Ausbildung verdanke ich in Berlin den Herren Professoren Bernhard, Herkner, Meyer, Smend, Triepel, Wolf, in Halle den Herrn Professoren Bilfinger, Böhmer, Fleischmann, Grünfeld, Jörges, Hein, Kisch, Kitzinger, Schmidt und Langheinecken.

Für meinen wissenschaftlichen Entwicklungsgang im Staats- und Völkerrecht, ebenso für die Übernahme des Referates der vorliegenden Dissertation bin ich Herrn Professor Dr. M. Fleischmann zu ganz besonderem Dank verpflichtet.